



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

MARCOS AURÉLIO SILVEIRA DE OLIVEIRA

**O PLANEJAMENTO ESTATAL COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO: UM ESTUDO SOBRE OS
SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE**

FORTALEZA

2019

MARCOS AURÉLIO SILVEIRA DE OLIVEIRA

**O PLANEJAMENTO ESTATAL COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO: UM ESTUDO SOBRE OS
SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano

Coorientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- O48p Oliveira, Marcos Aurélio Silveira de.
O planejamento estatal como instrumento para a efetividade da política pública de saneamento básico : um estudo sobre os serviços de esgotamento sanitário no Município de Fortaleza/CE / Marcos Aurélio Silveira de Oliveira. – 2019.
179 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.
Coorientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. Planejamento estatal. 2. Políticas públicas. 3. Saneamento básico. 4. Esgotamento sanitário. 5. Plano Municipal de Saneamento Básico. I. Título.

CDD 340

MARCOS AURÉLIO SILVEIRA DE OLIVEIRA

**O PLANEJAMENTO ESTATAL COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO: UM ESTUDO SOBRE OS
SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento jurídico.

Aprovada em: 03/12/2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (membro externo)
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Aos meus pais, Jayme e Aurélia (*in memoriam*), exemplos de simplicidade, dedicação e retidão de caráter. Apesar de não estarem mais presentes fisicamente em minha vida, me deram o maior dos presentes: o amor incondicional. Onde quer que estejam, rogo a Deus que ilumine os seus caminhos na seara espiritual. Amo vocês para sempre!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por todos os meus sentidos intactos, quando se percebe no mundo tantas deficiências físicas e espirituais.

Agradeço à minha querida esposa Heloísa pelo amor e apoio de todas as horas, privando-se, muitas vezes, da minha companhia em prol do meu aperfeiçoamento intelectual.

Agradeço às Professoras Doutoras Cynara Monteiro Mariano e Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, da Universidade Federal do Ceará (UFC), por terem me recebido, respectivamente, como seu orientando e coorientando, além da paciência, dedicação e competência na orientação do conteúdo, que muito contribuiu para o aprimoramento deste trabalho.

Agradeço à Senhora Lia de Souza Parente, Diretora de Planejamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza pela entrevista concedida. A sua educação e profissionalismo no atendimento aos pedidos do autor e fornecimento de dados importantes e confiáveis foram imprescindíveis para a construção dos argumentos da pesquisa.

Agradeço ao Doutor José Celso Cardoso Júnior, técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, também pela entrevista concedida e pelas fontes de consulta cedidas, que permitiram a obtenção de considerável conhecimento sobre o planejamento estatal.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, nas pessoas de todos os professores, professoras e servidores, com os quais tive o privilégio de conviver, ao longo de quase dois anos, pelos ensinamentos, lições de vida e o despertar da paixão pelo conhecimento e pela pesquisa.

Agradeço, por fim, aos amigos que conquistei nesta jornada, por compartilhar ideias, sentimentos e sonhos. Espero nunca desapontá-los até o último dia da minha existência.

“Não há vento favorável para aquele que não sabe aonde vai.” (SÊNECA, 4 a.C. – 65 d.C.).

RESUMO

O presente trabalho busca investigar em que medida o planejamento estatal pode contribuir para a efetividade das políticas públicas. Para cumprir esse objetivo, seleciona a política pública de saneamento básico e realiza o estudo de um planejamento municipal, na vertente de esgotamento sanitário. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica e do método indutivo, bem como se vale de dados empíricos e relatórios produzidos cientificamente por órgãos públicos e da sociedade civil. A pesquisa elege a década de 1930 como marco temporal inicial, a partir do qual acentua-se a intervenção estatal e a centralização do planejamento governamental, lançando-se as bases do Estado nacional-desenvolvimentista e da modernização da Administração Pública. Percorre a trajetória do planejamento estatal, por intermédio da identificação dos órgãos responsáveis pelo planejamento e os diversos planos governamentais. Aborda o processo de planejamento e a sua estreita ligação com as políticas públicas, que se constituem em um de seus resultados. Das políticas públicas, destaca a importância do saneamento básico para uma boa qualidade de vida da população e para o meio ambiente, detalhando as diversas formas de prestação do serviço público, objeto de discussão atual acerca da participação estatal e da iniciativa privada. Por fim, adentra no estudo do esgotamento sanitário do Município de Fortaleza/CE, analisando-se o diagnóstico e o prognóstico previstos no plano municipal de saneamento básico, além de identificar o alinhamento com os diversos planos globais e setoriais dos entes da federação envolvidos, no que se refere ao planejamento e execução orçamentária, horizontes temporais empregados e estabelecimento de objetivos e metas. A delimitação do estudo, com o foco no esgotamento sanitário, permitiu verificar o baixo índice de cobertura: 61,73% na capital cearense, 26,82% no interior do Estado e 52% no Brasil, a indicar que a universalização do serviço ainda é uma meta distante de ser alcançada. Permitiu, também, a constatação da inexistência de um plano global de longo prazo, na esfera federal, e divergências entre os planejamentos nacional, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza/CE. A pesquisa conclui que o planejamento estatal, no Brasil, ainda não recebe a devida atenção do Poder Público e conclama os homens públicos, particularmente os governantes, para o cumprimento dessa obrigação do Estado, diretamente responsável pela efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento estatal. Políticas públicas. Saneamento básico. Esgotamento sanitário. Plano municipal de saneamento básico.

ABSTRACT

This paper investigates the extent to which state planning can contribute to the effectiveness of public policies. To fulfill this objective, it selects the public policy of basic sanitation and conducts the study of municipal planning, in the area of sanitary sewage. It uses bibliographic research and the inductive method, as well as empirical data and reports scientifically produced by public agencies and civil society. The research elects the 1930s as the initial timeframe, from which the state intervention and centralization of government planning is accentuated, laying the foundations of the national-developmental state and the modernization of public administration. It goes through the trajectory of state planning, through the identification of the agencies responsible for planning and the various government plans. It addresses the planning process and its close link with public policy, which is one of its outcomes. From public policies, it emphasizes the importance of basic sanitation for a good quality of life of the population and for the environment, detailing the various forms of public service provision, the object of discussion about state participation and private initiative. Finally, it enters into the study of sanitary sewage in the city of Fortaleza / CE, analyzing the diagnosis and prognosis foreseen in the municipal basic sanitation plan, and identifying the alignment with the various global and sectoral plans of the federation entities involved, with regard to budget planning and execution, time horizons employed and setting objectives and goals. The delimitation of the study, with the focus on sanitary sewage, allowed to verify the low coverage rate: 61.73% in the capital of Ceará, 26.82% in the interior of the state and 52% in Brazil, indicating that the universalization of the service is a distant goal to be achieved. It also allowed the realization of the absence of a long-term global plan at the national level, and divergences between the national, the State of Ceará and the Municipality of Fortaleza / CE plans. The research concludes that state planning in Brazil still does not receive the proper attention of the Government and calls on public men, particularly the rulers, to fulfill this obligation of the State, directly responsible for the effectiveness of public policies.

Keywords: State planning. Public policies. Basic sanitation. Sanitary sewage. Municipal basic sanitation plan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Planos estatais e crescimento econômico.....	59
Figura 1 - Diagrama da metodologia de planejamento estratégico da ESG.....	81
Quadro 2 - Média anual da renda e emprego diretos, indiretos e induzidos (2004 a 2016).....	90
Quadro 3 - Diferenças de remuneração do trabalho, escolaridade média e valor dos aluguéis com e sem acesso ao saneamento básico em 2016.....	92
Quadro 4 - Custos e benefícios da expansão do saneamento no Brasil (2016-2036)	92
Quadro 5 - Modalidades de concessão e suas principais características.....	99
Figura 2 - Bacias de contribuição do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE.....	115
Quadro 6 - Bacias de contribuição e população atendida.....	115
Quadro 7 - Projeções populacionais de Fortaleza/CE por bacias de contribuição.....	116
Quadro 8 - Quantidade de sub-bacias e porcentagem da população atendida.....	116
Figura 3 - Esquema do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE.....	117
Quadro 9 - Sistemas de esgotamento sanitário isolados em Fortaleza/CE.....	119
Quadro 10 - Orçamento para a construção dos sistemas de cada sub-bacia.....	121
Quadro 11 - Orçamento das alternativas 1 e 2.....	122
Quadro 12 - Projetos e metas do Programa de Ampliação e Melhoria do Sistema de Esgotamento Sanitário.....	124
Quadro 13 - Fontes de recursos para os programas de saneamento básico.....	125
Quadro 14 - Universalização da oferta de esgotamento sanitário.....	128
Quadro 15 - Previsão de recursos para o saneamento no PPA 2018-2021 do Município de Fortaleza.....	131
Quadro 16 - Execução de despesa autorizada pela LOA em 2018 e 2019 do Município de Fortaleza para o saneamento básico.....	132
Quadro 17 - Fases, atividades e produtos do Plano Ceará 2050.....	133
Quadro 18 - Eixos para construção de cenários.....	134
Quadro 19 - Descrição dos cenários.....	135
Quadro 20 - Domicílios com esgotamento sanitário.....	136
Quadro 21 - Cenários plausíveis para a política de saneamento básico no Brasil.....	141
Quadro 22 - Metas para os principais serviços de saneamento básico no Estado do Ceará.....	142

Quadro 23 - Resumo do planejamento de longo prazo nas esferas da federação.....	143
Quadro 24 - Previsão de recursos para o saneamento básico no PPA 2016-2019 do Governo Federal.....	144
Quadro 25 - Execução orçamentária do Programa 2068 – Saneamento Básico do Governo Federal.....	144
Quadro C1 - Previsão de recursos para o saneamento básico no PPA 2016-2019.....	177
Quadro C2 - Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2016 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana.....	177
Quadro C3 - Execução da LOA 2016 na função saneamento.....	177
Quadro C4 - Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2017 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana.....	178
Quadro C5 - Execução da LOA 2017 na função saneamento.....	178
Quadro C6 - Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2018 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana.....	178
Quadro C7 - Execução da LOA 2018 na função saneamento.....	179
Quadro C8 - Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2019 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana.....	179
Quadro C9 - Execução da LOA 2019 na função saneamento.....	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ACB	Análise Custo-Benefício
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
AND	Agenda Nacional de Desenvolvimento
ANPES	Associação Nacional de Programação Econômica e Social
APA	Área Prioritária de Ação
ASSECOR	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento
ASTEF	Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAEPE	Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Conselho de Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CNCR	Coordenação Nacional de Crédito Rural
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DAE	Departamento de Água e Esgoto
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EC	Emenda Constitucional
ELETRORBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações S. A.
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPC	Estação de Pré-Condicionamento
ESG	Escola Superior de Guerra
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
ETO	Estação de Tratamento de Odores
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FESB	Fundo Estadual de Saneamento Básico
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais
FINEP	Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDECE	Fundo de Democratização do Capital das Empresas
GEF	Grupo Executivo de Financiamento
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

II GM	Segunda Guerra Mundial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITB	Instituto Trata Brasil
JK	Juscelino Kubitschek
LABOMAR	Instituto de Ciências do Mar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
OCS	Organização da Sociedade Civil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OG	Observações Gerais
OGU	Orçamento geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
OS	Organização Social
PAAES	Plano Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAG	Plano de Ação Governamental
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S. A.

PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMBAG	Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNC	Plano Nacional de Cultura
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONURB	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
PROSANEAR	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
PVC	Policloreto de Vinila
REISB	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAEs	Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SEINFRA	Secretaria Estadual de Infraestrutura
SEIS	Sistema Estadual de Informações de Saneamento Básico
SEMACE	Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará
SEPLAN/PR	Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública

SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDERBRAS	Siderúrgica Brasileira Ltda.
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SISANCE	Sistema de Informações em Saneamento do Estado do Ceará
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNIS	Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPOF	Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS	Sistema Único de Saúde
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL NA REALIDADE BRASILEIRA.....	23
2.1	Da Era Vargas ao Regime Militar: a predominância do desenvolvimentismo.....	24
2.1.1	<i>Os órgãos de assessoramento ao processo decisório, as reformas na Administração Pública e instituições que contribuíram para o desenvolvimento econômico.....</i>	27
2.1.2	<i>Os Planos de Governo como materialização do planejamento estratégico e da intervenção estatal.....</i>	36
2.2	Da Constituição de 1988 aos dias atuais.....	47
2.2.1	<i>Os Planos Plurianuais e a concretização dos objetivos constitucionais: a capacidade de um planejamento de médio prazo na implementação do Estado de Bem-Estar Social.....</i>	49
2.2.2	<i>Fundamentos normativos contemporâneos que justificam a intervenção e o planejamento estatal.....</i>	60
3	A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DOS RESULTADOS DO PLANEJAMENTO ESTATAL.....	74
3.1	Planejamento estatal e políticas públicas: uma relação necessária.....	74
3.1.1	<i>O processo do planejamento, seus resultados e a necessidade de constante retroalimentação.....</i>	75
3.1.2	<i>A construção de políticas públicas para a solução dos problemas coletivos....</i>	82
3.2	Saneamento básico: uma política pública que se realiza pela prestação de um serviço público.....	85
3.2.1	<i>A importância do saneamento básico para a saúde e para o meio ambiente: um exemplo de multiplicador fiscal.....</i>	86
3.2.2	<i>As formas de prestação do saneamento básico: entre a centralização e a descentralização.....</i>	93
4	O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE.....	112
4.1	O planejamento municipal para o esgotamento sanitário.....	113

4.1.1	<i>Diagnóstico do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE: dados sobre a situação atual.....</i>	114
4.1.2	<i>Prognóstico do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE: intervenções necessárias e plano de metas.....</i>	121
4.2	O esgotamento sanitário municipal no planejamento global e setorial dos entes federativos.....	125
4.2.1	<i>Planos do Município de Fortaleza/CE.....</i>	126
4.2.2	<i>Planos do Estado do Ceará.....</i>	132
4.2.3	<i>Planos nacionais.....</i>	139
4.2.4	<i>Hierarquia entre os planos?.....</i>	145
5	CONCLUSÃO.....	149
	REFERÊNCIAS.....	154
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO TÉCNICO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.....	165
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À DIRETORA DE PLANEJAMENTO DO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA.....	170
	APÊNDICE C – PREVISÃO DE RECURSOS NO PPA 2016-2019 E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ PARA O SANEAMENTO BÁSICO.....	177

1 INTRODUÇÃO

O Estado, como sociedade política, busca o bem comum, isto é, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes de um povo, situado em determinado território (DALLARI, 2010, p. 108). Para Bobbio (1998, p. 958), o bem comum é um conceito muito genérico, podendo significar tudo ou nada, mas “se quisermos lhe atribuir um significado plausível, ele nada mais poderá designar senão aquele bem que todos os membros de um grupo partilham e que não é mais que a convivência ordenada, numa palavra, a ordem”.

A concepção do bem comum, portanto, é idealista, uma vez que algumas definições teleológicas tradicionais da Política são prescritivas, isto é, não a definem concretamente, pois indicam como ela deveria ser. Ademais, “os fins da Política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias” (BOBBIO, 1998, p. 957-958).

Para bem cumprir a missão de realizar o ideal do bem comum, o Estado deve ter a sua estrutura voltada para a concretização dos direitos das pessoas. Bonavides (2017, p. 577-594) elencou as diversas gerações (ou dimensões) dos direitos¹, que foram, paulatinamente, incorporadas aos textos constitucionais, em uma trajetória histórica que permeia a passagem do Estado liberal para o Estado social: os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade (civis e políticos); os da segunda geração, direitos de igualdade (sociais, culturais e econômicos); os da terceira geração, direitos de fraternidade (desenvolvimento, meio ambiente e paz); e os de quarta geração (democracia, informação e pluralismo), que, em razão da globalização política, corresponde à derradeira fase de institucionalização do Estado social. Bonavides propõe, ainda, que o direito à paz pode ser considerado como o direito de quinta geração, trasladando-o da terceira geração.

¹ A expressão “gerações de direitos do homem” foi utilizada pela primeira vez pelo jurista tcheco-francês Karel Vasak na aula inaugural dos cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, de 1979, em Estrasburgo. O lema da Revolução Francesa – *liberté, égalité, fraternité* – foi a fonte de inspiração de Vasak para a concepção dos direitos em três gerações. Um dos principais responsáveis pela divulgação desse pensamento foi o filósofo italiano Norberto Bobbio. Posteriormente, o Professor Bonavides acrescentou outras gerações. Embora tenha sido muito divulgada e possua um valor didático, esta teoria das gerações dos direitos fundamentais sofreu muitas críticas, entre elas: (i) o termo “geração” dá uma falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra; na realidade, o processo é de acumulação e não de sucessão; (ii) a evolução dos direitos nem sempre seguiu a sequência histórica, isto é, dependendo do país em estudo, os direitos sociais podem ter surgido antes dos direitos civis e políticos, invertendo-se a sequência; (iii) a distinção equivocada entre direitos negativos (de primeira geração) e direitos a prestação por parte do Estado (de segunda geração) resulta no enfraquecimento da normatividade dos direitos sociais, prejudicando a sua efetivação pelo Poder Judiciário (LIMA, 2003).

Uma vez incorporados ao texto constitucional, os direitos passam a ser direitos fundamentais, podendo ser definidos como “aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais” (BONAVIDES, 2017, p. 576). Por outro lado, “os direitos não nascem em árvores”, pois todos eles necessitam de recursos financeiros para a sua concretização. Por isso, para que sejam levados a sério, não se pode afirmar um direito fundamental sem a necessária inclusão e séria consideração acerca de seus custos (GALDINO, 2005, p. 339).

Nesse mesmo sentido, Sustain e Holmes (1999, p. 15-20) entendem que “direitos custam dinheiro e que não podem ser protegidos ou impostos sem financiamento e apoio público”. Considerando que a tese que distingue direitos negativos (abstenção do Estado) e direitos positivos (prestação do Estado) deve ser repensada, pois todos os direitos demandam recursos estatais e, como tal, todos eles são, em última análise, direitos positivos, os autores afirmam que “a liberdade tem pouco valor se aqueles que ostensivamente a possuem não têm recursos para tornar efetivos seus direitos”.

Dessa forma, o Estado, para alcançar os seus objetivos, arrecada tributos dos seus cidadãos, com o fim de obter recursos financeiros que possam custear os seus fins sociais. Entretanto, a obtenção, a gestão e a aplicação dos recursos não é uma tarefa simples, pois exigem do Estado um planejamento estratégico e acompanhamento constante, com o fim de se verificar o atingimento de metas.

O planejamento estratégico é, para o Estado, além de uma necessidade, uma imposição jurídica, porque presente no próprio texto constitucional, por exemplo, no art. 174, §1º, no qual prevê a criação de uma lei que estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. Assim, podendo ser exigido juridicamente, o planejamento se revela, implicitamente, segundo Veloso (2014, p. 18), um direito fundamental, importante para a efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados.

Dentre os direitos fundamentais, destaca-se o direito à saúde, previsto no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) como um dos direitos sociais e no art. 196, como um direito de todos e dever do Estado, “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Pode-se deduzir do texto constitucional que um dos fatores que influem, decisivamente, na redução do risco de doença e na proteção da saúde, é o saneamento básico, considerado parte componente do cerne mínimo do direito à saúde e diretamente relacionado

à dignidade de qualquer pessoa, pois um ambiente salubre resulta em uma boa qualidade de vida.

O reconhecimento da importância do saneamento básico e a constatação da sua precariedade na realidade brasileira foram os estímulos iniciais que despertaram o interesse para a presente pesquisa, reforçados pela discussão atual acerca da modificação do marco regulatório do saneamento básico e a constante divulgação, pelas diversas mídias, sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos, notadamente os de esgotamento sanitário, cujo índice de cobertura nacional é de 52,5%, segundo dados do último diagnóstico dos serviços de água e esgotos, referente ao ano de 2017, do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS), do Ministério do Desenvolvimento Regional². Isto significa que cerca de 99 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto, já que a população estimada do Brasil é de 208,5 milhões³.

A perplexidade diante de dados tão desanimadores, aliado ao fato de que o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴, fez surgir os seguintes questionamentos, que nortearam esta dissertação: o Estado brasileiro possui um planejamento estratégico? Caso positivo, em que medida ele orienta a Administração Pública na concretização do desenvolvimento nacional, entendido este como um mandamento constitucional? Caso negativo, quais as razões pelas quais ele não existe ou deixou de existir? Em que medida o planejamento estatal contribui para a efetividade da política pública de saneamento básico? É possível identificar o alinhamento dos diversos planejamentos (globais e setoriais) dos entes da federação, tomando-se por base um planejamento municipal de saneamento básico?

Para responder aos questionamentos, o trabalho, dividido em 03 (três) capítulos, busca uma sequência lógica e coerente, procurando estabelecer relações de causa e efeito, cuja narrativa pode ser assim resumida: do planejamento estatal chega-se às políticas públicas; dentre as políticas públicas, destaca-se a de saneamento básico; do saneamento básico, estuda-

² Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxcyp8ad>>. Acesso em: 19 set. 2019.

³ Estimativa da população brasileira divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada no Diário Oficial da União nº 167, de 29/08/2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y7hww72b>>. Acesso em: 19 set. 2019.

⁴ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou o documento "Índices e Indicadores do Desenvolvimento Humano: Atualização Estatística de 2018", que fornece uma visão geral do estado de desenvolvimento em todo o mundo. Em que pese ser a 9ª economia do mundo e constar, no documento, no grupo de países com alto desenvolvimento humano, com um índice de 0,759, o Brasil ocupa a 79ª posição no IDH, atrás de muitos países da América Latina, como Chile (44ª), Argentina (47ª), Uruguai (55ª), Costa Rica (63ª), Panamá (66ª), Cuba (73ª), México (74ª) e Venezuela (78ª). Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5thdc5k>>. Acesso em: 23 set. 2019.

se um planejamento municipal; por fim, seleciona-se uma das vertentes do saneamento básico, o esgotamento sanitário, para demonstrar a eficácia do seu planejamento e o seu alinhamento com os demais entes da federação.

Nesse sentido, o Capítulo 1 aborda o planejamento estatal por intermédio dos seus elementos constitutivos – objetivos (processos e resultados) e subjetivos (sujeitos que participam da atividade de planejamento) –, apontando os órgãos responsáveis pelo planejamento e os diversos planos governamentais, materialização desse processo, a partir de um marco temporal, caracterizado por uma maior intervenção do Estado e centralização do planejamento. O objetivo do Capítulo 1, portanto, como detalhado mais adiante, não é avaliar o desempenho de cada governo, mas sim, responder ao problema de pesquisa relacionado à existência do planejamento no Estado brasileiro, demonstrada por intermédio dos seus elementos constitutivos.

O Plano Plurianual (PPA), inovação trazida pela CRFB/88, que resgatou alguns princípios do planejamento estatal, também é abordado, nas suas várias edições, bem como a sua orientação metodológica e capacidade para a concretização dos objetivos constitucionais. Além do plano plurianual, a CRFB/88 fornece a base normativa do planejamento estatal, citando-o explicitamente em vários dispositivos; entretanto, não só a Constituição Federal, mas diversas normas infraconstitucionais reforçam o planejamento como um instituto jurídico, a ensejar uma forma organizada de atuar por parte do Estado e da Administração Pública.

Estudada a trajetória do planejamento estatal brasileiro e constatada a sua importância, o Capítulo 2 explora a relação entre o planejamento estatal e políticas públicas. O planejamento, entendido como um processo, pode gerar resultados, entre eles as políticas públicas, que são construídas com o objetivo de dar soluções aos problemas coletivos, fazendo-se necessário conhecer o seu tempo de maturação e os fatores que influenciam o seu resultado, para que se possa atribuir responsabilidade ao Estado e exercer o controle jurisdicional ou não.

As políticas públicas, por sua vez, são refletidas no PPA, que orienta a atuação governamental por meio de categorias orçamentárias: função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Tais categorias permitem conexões mais articuladas com o PPA. Por isso, diz-se que o PPA apresenta uma classificação funcional-programática, que se constitui em instrumento para análise das políticas públicas, onde o programa é o elo entre o

plano e o orçamento. Uma das funções de governo, utilizada na elaboração dos PPA da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é o saneamento básico⁵.

O saneamento básico desempenha um importante papel na promoção da saúde das pessoas e para o meio ambiente, bem como se enquadra como um dos multiplicadores fiscais, ou seja, o seu investimento resulta em benefícios para diversas áreas da economia, notadamente para a medicina curativa. Por se tratar de um serviço público, o Estado realiza a prestação do saneamento básico diretamente – órgãos da administração direta ou empresas estatais da administração indireta –, concede os serviços à iniciativa privada ou realiza uma parceria público-privada.

Atualmente, a discussão sobre a participação do Estado e da iniciativa privada, visando determinar o modelo mais adequado para a prestação dos serviços, já provocou reformulações do principal marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 11.445/2007 – com a aprovação de um projeto de lei em uma das casas legislativas (Senado Federal). As alterações introduzidas levaram em consideração a atual crise fiscal do Estado brasileiro, que resulta em escassez de recursos para efetivar a universalização, bem como a ampliação da concorrência pelos mercados de saneamento, podendo induzir melhorias na qualidade dos serviços.

O estudo do planejamento de um dos entes da federação, o Município de Fortaleza, é realizado no Capítulo 3. Nesse município, a prestação é feita por uma empresa estadual de saneamento básico, a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE), mediante contrato de concessão. Em razão de o saneamento básico possuir quatro vertentes (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) e com intuito de reduzir a amplitude da pesquisa, o foco foi delimitado para o esgotamento sanitário.

Dessa forma, o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Fortaleza (PMSB/Fortaleza) foi analisado sob o prisma do esgotamento sanitário, compreendendo um diagnóstico e um prognóstico. O diagnóstico apresenta a situação atual do sistema e o prognóstico fixa objetivos de curto, médio e longo prazo, além das intervenções necessárias, investimentos e fontes de financiamento.

A partir do diagnóstico e do prognóstico, verificou-se o (des)alinhamento do PMSB/Fortaleza com os demais planos globais e setoriais do Município de Fortaleza, do

⁵ A Portaria nº 42, de 14/04/1999, em seu anexo, enumera 28 (vinte e oito) funções de governo, sendo o saneamento básico a função nº 17, tendo como subfunções o saneamento básico rural e o saneamento básico urbano.

Estado do Ceará e da União, buscando-se as convergências/divergências de horizontes temporais, cenários e metas para o esgotamento sanitário, que permitam concluir sobre a efetividade da política pública de saneamento básico, na vertente do esgotamento sanitário.

Em relação aos aspectos metodológicos, a dissertação investiga as hipóteses por meio de pesquisa bibliográfica, notadamente as normas que regulam o assunto e publicações especializadas, como livros, artigos, teses, dissertações e periódicos. Também são utilizados dados empíricos e relatórios produzidos cientificamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Trata Brasil (ITB), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), do Ministério do Desenvolvimento Regional.

No que tange à tipologia, isto é, segundo a utilização dos resultados, a pesquisa é pura, visto ser realizada com a finalidade de aumentar o conhecimento do pesquisador para uma nova tomada de posição. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória, na busca de maiores informações sobre o tema em questão para a construção de hipóteses e descritiva, na medida em que descreve um planejamento municipal do esgotamento sanitário e estabelece a relação com os planejamentos dos entes federados, global e setorial.

Quanto à abordagem, a pesquisa é tanto quantitativa como qualitativa, pois mede e quantifica os resultados da investigação para avaliar opiniões e comportamentos, assim como busca significados e a compreensão das ações relativas ao esgotamento sanitário do Município de Fortaleza/CE. Ressalte-se que parte da pesquisa qualitativa se valeu de entrevistas semiestruturadas, como forma de coletar dados junto a órgãos públicos.

2 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL NA REALIDADE BRASILEIRA

Este capítulo inicial aborda a trajetória do planejamento estratégico do Estado brasileiro durante o período republicano, exceto a Primeira República (1889-1930). O marco temporal selecionado – a partir de 1930 – justifica-se tendo em vista que, a partir daquele momento, a industrialização desempenhou importante papel na superação do atraso econômico do Brasil em relação aos demais países. Nesta época, o Estado brasileiro foi um grande indutor do desenvolvimento, caracterizado por uma forte intervenção estatal e centralização do planejamento governamental.

Não se quer dizer com isso que não houve planejamento estatal antes de 1930; entretanto, ele praticamente não existiu durante a Primeira República, pois as poucas intervenções do Estado se voltaram para a proteção das oligarquias vinculadas à economia cafeeira, carro-chefe da acumulação de capital. Foi o caso do Acordo de Taubaté, firmado em 1906, entre os governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e os grandes cafeicultores destes estados, cujo objetivo principal era aumentar o preço do café, por meio do controle da oferta do produto no mercado nacional e internacional (CARDOSO JÚNIOR, 2014, p. 12).

Na realidade, o plano de valorização do café foi concebido no âmbito privado, passando a interessar os governos de baixo para cima: câmaras municipais, assembleias estaduais, governos estaduais e, por fim, o governo federal, que se limitou a um aval e um empréstimo logo liquidado, isto é, pouco mais do que apoio institucional. Isso demonstra a relativa incapacidade de planejamento e intervenção do governo central, além do que as funções modernas de Estado eram desempenhadas pelos governos locais, os únicos a criar redes de proteção de serviços para os cidadãos, como escolas, segurança pública, saneamento, saúde etc. (CALDEIRA, 2017, p. 520-521).

A sequência da exposição se valeu, em parte, das ideias de Diniz e Azevedo (1997, p. 12), na sua obra “Reforma do Estado e Democracia no Brasil”. Segundo aqueles autores, na história republicana brasileira houve três momentos de grande transformação *lato sensu* do Estado. O primeiro foi o período getulista (1930-1945), que lançou as bases do Estado nacional-desenvolvimentista e modernizou a Administração Pública, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O segundo se deu no Regime Militar (1964-1985), com o Decreto-Lei nº 200, ampliando e possibilitando maior eficiência da Administração Indireta, que passou a atuar em bases empresariais. Por fim, o terceiro

período iniciou-se com a CRFB/88 e prossegue, nos dias atuais, por meio de reformas constitucionais.

Embora não exaustiva, a sequência histórica foi seguida, apontando-se os aspectos considerados relevantes na trajetória do planejamento estratégico e da Administração Pública. Em que pese sejam consideradas as conjunturas de cada época e as contribuições para o aperfeiçoamento da Administração Pública e o desenvolvimento nacional, o escopo principal dessa parte do trabalho não é avaliar o desempenho de cada governo, mas sim, responder ao problema de pesquisa relacionado à existência do planejamento no Estado brasileiro, demonstrada por intermédio dos seus elementos constitutivos, que, segundo Marrara (2011, p. 7-9), podem ser objetivos (processos específicos e seus respectivos resultados) e subjetivos (sujeitos que conduzem a atividade de planejamento estatal e os que dela participam na qualidade de interessados e colaboradores).

Dessa forma, o capítulo está organizado em duas partes ou dois grandes períodos. Inicialmente, apresenta o lapso temporal compreendido entre a Era Vargas (a partir de 1930) e o Regime Militar, incluindo o período de transição democrática, com destaque para os órgãos de assessoramento responsáveis pela condução do processo de planejamento e algumas instituições importantes para o desenvolvimento econômico, bem como os planos de governo, como resultados desse processo. Nesse primeiro período, pode-se constatar a predominância da ideologia econômica do desenvolvimentismo, definido como o “projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 77).

A segunda parte do capítulo explora o período entre a CRFB/88 até os dias atuais, com ênfase nos planos plurianuais, na mudança de orientação metodológica que ocorreu no final da década de 80 e nas iniciativas governamentais para a retomada do planejamento estratégico. Explora, ainda, os fundamentos normativos contemporâneos da intervenção e do planejamento estatal, com base na Constituição e nas normas infraconstitucionais, bem como as propostas de aperfeiçoamento do planejamento de longo prazo, oriundas do Legislativo Federal e do IPEA.

2. 1 Da Era Vargas ao Regime Militar: a predominância do desenvolvimentismo

A Administração Pública brasileira, desde a chegada da família real portuguesa, em 1808, inaugurando o Brasil Império, até o final da República Velha, em 1930, não logrou êxito em apresentar soluções para os graves obstáculos ao desenvolvimento nacional e ao bem

estar da população. Pode-se afirmar que, a partir da década de 1930, o Estado brasileiro despertou para a organização da Administração Pública e para o planejamento, passando a intervir na economia, fomentando o crescimento e a concretização dos direitos sociais (LANG, 2015, p. 382).

O Brasil de 1930 era um país predominantemente rural, voltado para a exportação de produtos primários, notadamente o café. O desenvolvimento do setor exportador provocou um processo de urbanização que estabeleceu indústrias de bens de consumo interno, como as de tecido, calçado, vestuário, móveis etc. Entretanto, estas indústrias, de baixo nível de produtividade, aliadas ao setor agrícola de subsistência, não eram suficientes para dinamizar a atividade interna, fazendo com que o crescimento econômico ficasse na dependência da demanda externa por produtos primários (TAVARES, 1976, p. 30-31).

Os grupos ligados à economia cafeeira formavam uma poderosa oligarquia, classe dirigente que exercia forte controle sobre o governo. Alguns eventos políticos e econômicos, entretanto, determinaram, nessa quadra histórica, a modificação das relações entre o Estado e a Economia. A depressão econômica mundial de 1929-33, aliada ao descontentamento popular, representado principalmente pelas camadas médias urbanas, culminou com o golpe de Estado – Revolução de 1930 –, abalando o paradigma do Estado Liberal.

No Estado brasileiro, segundo Candeas (2015, p. 35), não havia necessidade, antes de 1930, de planejamento estratégico porque ausente qualquer projeto de transformação econômica e social. O sistema econômico, entretanto, foi forçado a reagir, em face da depressão mundial no final dos anos 20, “direcionando o capital acumulado para o setor manufatureiro a fim de atender à demanda do mercado interno por meio da substituição de importações”.

O termo “substituição de importações” é empregado para designar um processo de desenvolvimento interno, orientado sob o impulso de restrições externas. Nesse sentido, com a drástica redução da capacidade para importar, a economia do país voltou-se para si mesma, ampliando e diversificando a capacidade produtiva industrial, apoiando-se em faixas de demanda interna até então atendidas pelas importações (TAVARES, 1976, p. 41-59).

Nesse contexto, surge o ideal desenvolvimentista, que teve suas origens no período de 1930-1945, após a crise econômica internacional e a centralização política resultante do(a) Golpe/Revolução de 1930. O seu grande ideólogo foi o líder industrial Roberto Simonsen, que concebeu uma estratégia de industrialização planejada, sendo que o pioneirismo da sua concepção teve o seu ponto culminante com o projeto de criação, em 1944, de uma Junta Nacional de Planificação no Conselho Nacional de Política Industrial e

Comercial, conselho este criado por Simonsen no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 78-81).

Roberto Simonsen se envolveu em uma controvérsia nos anos 1944/1945 com o economista Eugênio Gudín sobre a planificação da economia brasileira e o modelo brasileiro de desenvolvimento. Simonsen acreditava na planificação como forma de mobilização econômica do país e considerava o planejamento econômico como uma técnica e não uma forma de governo, não excluindo os empreendimentos particulares, de forma a criar um ambiente de segurança para um melhor aproveitamento da iniciativa privada. Consoante com tais ideias, Simonsen era adepto da ideologia “industrialista-protetionista-intervencionista” (SIMONSEN; GUDIN, 2010, p. 16-29).

Por sua vez, Gudín criticava as ideias de Simonsen, pois, embora reconhecesse o sucesso dos planos quinquenais da Rússia, considerava a planificação “uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do *New Deal* americano, das ditaduras italiana e alemã, que levaram o mundo à catástrofe”. Para Gudín, em vez de se expandir indústrias, a produtividade agrícola é que deveria ser aumentada, pois é “a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para exportar”. Dessa forma, a industrialização só seria um elemento de reforço estrutural da economia se utilizasse a mão-de-obra que se tornasse supérflua no setor agrícola, por melhoria de sua produtividade. Gudín entendia que o governo deveria promover o retorno gradativo à iniciativa privada dos empreendimentos industriais do Estado (SIMONSEN; GUDIN, 2010, p. 11-16).

O desenvolvimentismo pode ser definido como o “projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal”. Com base nessa definição, são identificadas cinco correntes de pensamento econômico que a maioria dos economistas e intelectuais daquela época pode ser enquadrada: (1) corrente neoliberal, adepta da livre movimentação das forças de mercado; (2) três correntes desenvolvimentistas: (i) no setor privado (posição antiliberal e desenvolvimentista), (ii) no setor público não nacionalista (apoio estatal à industrialização, mas com estímulo do capital estrangeiro) e (iii) no setor público nacionalista (apoio estatal planejado à industrialização e favorável ao capital estrangeiro, desde que em outros setores que não os de serviços públicos e mineração); (3) corrente socialista, a mais radical dentre os nacionalistas, defensora da industrialização e da intervenção estatal, mas como uma transição para o socialismo (BIELSCHOWSKY, 2004).

O desenvolvimentismo foi a ideologia predominante da Era Vargas (1930-1945), estendendo-se até grande parte do Regime Militar (1964-1985), pelo menos até 1979. Portanto, a era desenvolvimentista no Brasil corresponde ao período de 1930 a 1979, considerado a melhor fase da economia brasileira, cujo crescimento anual médio foi de 6,4%. A partir de 1980 tem início a fase de crise, instabilidade e transição, decorrente da inflação e da dívida externa, que vai até 1994, na qual o crescimento econômico decaiu para apenas, 2,3% (GONÇALVES, 2014, p. 10-11).

A era desenvolvimentista exigiu um esforço de planejamento do Estado brasileiro, que pode ser identificado pela sua estrutura administrativa, notadamente os órgãos de assessoramento e os planos de governo, apontando caminhos para a consecução dos objetivos colimados e as ferramentas necessárias ao aperfeiçoamento da intervenção estatal.

2.1.1 Os órgãos de assessoramento ao processo decisório, as reformas na Administração Pública e instituições que contribuíram para o desenvolvimento econômico

A “Segunda República”, inaugurada com a posse de Getúlio Vargas, em 03 de novembro de 1930, prosseguindo até 1945, exigiu do Estado brasileiro uma intervenção para superar os inconvenientes da política econômica liberal e a reorganização dos mercados de capital e da força de trabalho, com o fim de neutralizar os efeitos negativos da limitação e dependência de uma economia voltada para o mercado externo (IANNI, 1986, p. 30-31). Em consequência, com o Estado desempenhando funções econômicas, surge a tecnoestrutura estatal⁶, pondo em destaque a hegemonia do Poder Executivo, que incorpora, de modo sistemático e permanente, o pensamento científico e as técnicas de planejamento (IANNI, 1986, p. 19).

A força de trabalho foi um dos alvos da intervenção estatal, uma vez que as relações entre empregados e empregadores, antes de 1930, despertavam pouco interesse por parte do governo e dos empresários; tanto é que as leis trabalhistas eram principalmente leis repressivas. Entretanto, com a ascensão das classes sociais urbanas, foram criadas novas condições sociais e políticas para a transformação do Estado oligárquico, com a sistematização e formalização das relações entre assalariados e empregadores (IANNI, 1986, p. 45-46).

⁶ Para Ianni (1986, p. 37), a tecnoestrutura estatal é conceituada como “um estágio novo no desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a hipertrofia do Executivo”.

Em 26 de novembro de 1930 foi criado o *Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. Um de seus decretos regulamentadores (Dec. 19.770/1931) estabeleceu os vínculos e obrigações do sindicato, impondo a participação de delegados daquele ministério nas assembleias gerais e o exame trimestral da situação financeira. Dessa forma, esvaziando o conteúdo político do sindicato, o sistema político-administrativo estatal vinculou à sua estrutura o sindicalismo brasileiro, evidenciando a intervenção nas relações trabalhistas e a presença do Estado no sistema econômico (IANNI, 1986, p. 48-49).

Nos anos de 1930-45, o governo federal, com o fim de suscitar e incentivar a sistematização de informações, a análise de problemas e a tomada de decisões, criou diversos órgãos e formulou planos. Dentre eles, destaca-se a criação, em 1934, do *Conselho Federal de Comércio Exterior*, responsável pelo estudo e soluções técnicas para problemas, como tratados internacionais, marinha mercante, promoção de indústrias nacionais e outros. Tal conselho se constitui em uma das primeiras manifestações da tecnoestrutura estatal e pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. Ele esteve à frente de importantes realizações do governo, como por exemplo, a emissão de parecer para a criação, em 1943, da Companhia Nacional de Álcalis (produtora de barrilha e sal), empresa de grande importância econômica e estratégica, que contribuiu para impulsionar a industrialização do país (IANNI, 1986, p 34-40).

O Governo Vargas, desde o seu início, considerava as deficiências administrativas como a principal causa do atraso econômico do país. Nesse sentido, entendendo que somente uma boa administração era capaz de permitir a adequada intervenção do Estado, empreendeu uma reforma burocrática (ou do serviço público), criando, em 1936, o *Conselho Federal do Serviço Público Civil* (CFSPC). Cumprindo dispositivo da Constituição de 1937, relativo à obrigatoriedade de concurso público para os funcionários públicos e a previsão de um departamento administrativo subordinado ao Presidente da República, foi criado, em substituição ao CFSPC, o *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP) (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 15).

Cabe ressaltar que o texto da primeira Constituição republicana (1891) era alinhado com a doutrina liberal, na relação entre o poder público e as atividades econômicas. A partir das constituições de 1934 e 1937, o Estado passa a participar mais ativamente na economia, com a adoção dos princípios nacionalista e intervencionista. Enunciando explicitamente a possibilidade de atuação estatal em qualquer esfera da Economia, a

Constituição de 1937 (do “Estado Novo”)⁷ criou o *Conselho da Economia Nacional*, órgão destinado a emitir pareceres sobre projetos do governo e apresentar recomendações para as políticas agrícola, industrial, comercial, de transportes, financeira, administrativa, trabalhista e educacional (IANNI, 1986, p. 56-58).

O DASP, criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938, objetivou reformar a administração de pessoal; a administração de material; o orçamento e a administração orçamentária; a revisão de estruturas e a racionalização de métodos. Em que pese ter sido criado num regime autoritário, com rigidez e centralização do controle, a sua contribuição mais significativa foi a reforma administrativa de pessoal, que estabeleceu o sistema de mérito para ingresso no serviço público, priorizou os aspectos éticos e jurídicos (proibição de privilégios e impessoalidade) e uniformizou a classificação de cargos e fixação de salários. Convém destacar que o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União é de 1939 – Decreto-Lei nº 1.713, de 28/10/1939 (WAHRLICH, 1974, p. 29).

Durante a II Guerra Mundial (II GM), o Governo Vargas acentuou a aproximação com os Estados Unidos da América (EUA). Na realidade, desde a década de 30, as relações do Brasil com os EUA haviam se estreitado, culminando com a assinatura de um tratado de reciprocidade comercial, em 1935. O alinhamento econômico durante a II GM aumentou o fluxo de capital privado americano e a cooperação entre os dois países resultou, em 1942, na *Missão Cooke*, nome emprestado do engenheiro americano Morris Llewellyn Cooke, chefe geral da missão, que congregou técnicos brasileiros e americanos (LOPES, 2009, p. 73-85).

A Missão Cooke focou seus trabalhos em recomendações para a melhoria do sistema de transporte e no estabelecimento de um sólido desenvolvimento industrial no Brasil. O seu relatório foi apresentado em 19 (dezenove) trabalhos monográficos, sendo o primeiro um diagnóstico do quadro econômico do país e os demais tratavam de análises setoriais. Uma das questões levantadas pela Missão Cooke foi a necessidade de planejamento e financiamento industrial, bem como a criação de um banco de fomento, que só seria criado dez anos mais tarde – o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). Com base nos trabalhos da Missão Cooke, foi decretada a mobilização industrial e econômica (Decreto nº

⁷ O Estado Novo (ou Terceira república) foi instaurado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 e perdurou até 1945. Caracterizou-se por acentuada centralização do poder, nacionalismo e autoritarismo. Muitos autores consideram que foi “um golpe dentro do golpe”, uma vez que Getúlio Vargas já governava desde 1930, tendo assumido o poder por intermédio de um golpe de Estado. O seu governo, conhecido como “Era Vargas” pode ser dividido em três períodos: Governo Provisório (1930-1934), Período Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

4.750, de 28/09/1942), que deu ao governo os controles necessários à solução dos problemas econômicos e ao preparo para a economia no período de guerra (LOPES, 2009, p. 84-88).

Com a deposição de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, sob a ótica de redemocratização do país, buscou-se a conversão do poder político ditatorial em uma democracia representativa. O sistema político brasileiro, agora alinhado aos princípios liberais, eliminou vários órgãos estatais ligados ao intervencionismo, que representavam a ditadura do Estado Novo e criou condições favoráveis à entrada e saída de capitais estrangeiros (IANNI, 1986, p. 91).

Nesse sentido, foi abandonada a política econômica nacionalista, prestigiando-se os princípios da livre iniciativa e da igualdade de oportunidades para nacionais e estrangeiros, consagrados na Constituição de 1946, considerada uma carta liberal. Consoante com tais princípios, o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) reduziu as funções econômicas do poder público. O seu descompromisso com o desenvolvimento econômico pôde ser constatado pelo atraso no funcionamento do *Conselho Nacional de Desenvolvimento*, criado pela Constituição de 1946, mas regulamentado apenas em 1949 (IANNI, 1986, p. 92-93).

O Governo Dutra, com o fim de atrair capitais em investimentos diretos, constituiu, em 1948, a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, composta por técnicos americanos e brasileiros, que ficou conhecida como *Missão Abbink*, em razão do nome do chefe dos técnicos americanos, John Abbink. A comissão realizou estudos e recomendações sobre vários aspectos da economia brasileira, contudo não se destinou a elaborar um plano, mas sim, fornecer subsídios para as políticas governamentais e setores privados dos dois países, com viés privatista e internacionalizante (IANNI, 1986, p. 105-108).

O relatório final da Missão Abbink foi divulgado em 07/02/1949 e era constituído de três partes: problemas econômicos gerais do país, problemas inerentes aos principais setores da economia brasileira e dificuldades de financiamento de um programa de desenvolvimento econômico (LOPES, 2009, p. 89).

O ideal desenvolvimentista, descontinuado no Governo Dutra, foi retomado no segundo Governo Vargas (1951-1954), que reorientou as relações entre o Estado e a Economia, com o engajamento do poder público no sistema econômico, criando novas condições para a aceleração do desenvolvimento industrial. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948, pelas Nações Unidas, cujos estudos foram inicialmente ignorados pelos países da América Latina, passou a ser vista pelo governo

brasileiro como um órgão útil e importante para a reelaboração das concepções sobre o crescimento e desenvolvimento econômico (IANNI, 1986, p. 121-124).

Antes da posse de Vargas, em abril de 1950, o embaixador brasileiro propôs a criação de uma *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (CMBEU), mas a resposta americana só veio em dezembro, quando da confirmação da vitória de Vargas na disputa presidencial e do seu Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, que era pró-americano. Assim, a CMBEU foi constituída em 19/12/1950 e iniciou os seus trabalhos em 19/07/1951. Os trabalhos da comissão, composta por técnicos brasileiros e norte-americanos, tinham por objetivo promover o desenvolvimento econômico do Brasil (LOPES, 2009, p. 94-96).

A CMBEU elaborou 41 projetos, financiados por instituições multilaterais americanas, como o Eximbank e BIRD⁸, e, diferente das comissões anteriores (Cooke e Abbink), objetivava resultados mais práticos em termos de cooperação econômica. O maior envolvimento americano foi consequência do Ponto IV⁹ da Doutrina Truman, que representou uma mudança na política externa em relação à América Latina (LOPES, 2009, p. 96-99).

Inspirado nas ideias da CEPAL no sentido de reduzir as diferenças entre os países centrais e periféricos, o Governo Vargas direcionou as suas ações para a criação de indústrias de base e para a qualificação e aproveitamento dos recursos humanos e financeiros (FAÉ, 2013, p. 13). A experiência brasileira na coordenação e planejamento econômico e o debate liderado pela CEPAL contribuíram para levar a discussão sobre a planificação econômica estatal ao meio político, às universidades, aos livros e ao meio literário (IANNI, 1986, p. 126).

Nesse diapasão, vários órgãos governamentais foram criados para impulsionar a industrialização e resolver os problemas econômico-financeiros e administrativos. Ainda em 1951, surgiram a *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) e o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq), este último chamado pelo seu idealizador, Almirante Álvaro Alberto, de “Lei Áurea da Pesquisa”, evidenciando a intenção de romper com a dependência externa, nas suas vertentes tecnológica, científica, econômica, financeira e diplomática (CANDEAS, 2015, p. 36).

⁸ Eximbank: Export-Import Bank of the United States (Banco de Exportações e Importações dos Estados Unidos) é uma agência de créditos oficial. Já o BIRD é uma instituição financeira internacional, integrante do Grupo Banco Mundial, com sede em Washington, que oferece empréstimos a países em desenvolvimento.

⁹ O Ponto IV foi uma proposta feita pelo Presidente americano Harry Truman, quando de sua posse, em janeiro de 1949, e se tratava de uma cooperação técnica internacional entre os Estados Unidos e os países da América Latina. Recebeu esse nome por ser o quarto ponto do discurso presidencial e “representou uma mudança na política externa em relação à América Latina e uma maior aproximação com o Brasil, principalmente com início da Guerra da Coreia (1950-1953)” (LOPES, 2009, p. 94).

Os recursos nacionais, necessários ao esforço de investimentos, foram canalizados pelo BNDE, em virtude da dificuldade na obtenção de capitais externos. Consoante o objetivo de emancipar o país da dependência externa, Vargas também criou várias instituições em áreas estratégicas para o desenvolvimento, como a Petrobras e a Eletrobras, empresas estatais da área de energia, criadas, respectivamente, em 1953 e 1954. Cabe ressaltar, que outra estatal do setor-chave da siderurgia, a Vale do Rio Doce, já havia sido criada no seu primeiro governo, em 1942 (CANDEAS, 2015, p. 36).

Pode-se afirmar que a criação da Petrobras foi uma realização fundamental para o desenvolvimento econômico do país, pois representou um fato decisivo na história do nacionalismo no Brasil, uma vez que estabeleceu o monopólio estatal da pesquisa, refino e transporte do petróleo. Ela foi fruto da tecnoestrutura estatal, já que o equacionamento do problema petrolífero foi feito com base em estudos conduzidos pelo Poder Executivo, que incorporou o pensamento técnico-científico na sua atuação, aperfeiçoando a sua hipertrofia. Assim, pouco a pouco, a prática do planejamento, considerada cada vez mais necessária ao Estado, passou a fazer parte da linguagem dos membros do governo e dos partidos que o apoiavam. Não foi sem razão que o BNDE e a CEPAL constituíram, em 1953, um grupo de economistas para estudar a economia e propor um programa de desenvolvimento para o país (IANNI, 1986, p. 131-140).

Em que pesem os esforços do Governo Vargas em desenvolver o capitalismo nacional e emancipar economicamente o país, a política de alianças e absorções, bem como a progressiva internacionalização do processo de reprodução e acumulação do capital, praticamente anulou a estratégia do capitalismo nacional, como um sistema autônomo (IANNI, 1986, p. 147). Dessa forma, foi fortalecida a estratégia de desenvolvimento ligada ao capitalismo associado, que admitia a integração ao capital internacional.

Na primeira metade dos anos 1950 várias ferramentas institucionais permitiram acelerar a industrialização, mas foi na segunda metade, durante o Governo de Juscelino Kubitschek (JK), de 1956 a 1961, que o Estado desenvolvimentista foi mais bem elaborado, estabelecendo-se uma singular parceria com os agentes econômicos privados (IORIS, 2017, p. 53). Registre-se que, tanto para JK como para Getúlio Vargas, a ideia de desenvolvimento econômico estava contida no conceito de industrialização, mas o pensamento dos dois Presidentes diferia no tocante à autonomia, uma vez que JK não a considerava incluída no conceito, enquanto Getúlio Vargas entendia que a emancipação econômica estava ligada ao conceito de industrialização. Nesse sentido, de Getúlio para JK, a política econômica

governamental correspondeu à mudança interna da ideologia desenvolvimentista (IANNI, 1986, p. 187-190).

No dia seguinte ao da sua posse, JK criou o *Conselho de Desenvolvimento* (CD), responsável pelo estudo e equacionamento dos problemas nacionais e pela condução do Plano de Metas, o qual abrangia cinco setores importantes (energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação) e trinta metas, incluindo o programa de formação de pessoal técnico (IANNI, 1986, p. 162-164).

Para realizar o plano de desenvolvimento, o caminho institucional escolhido por JK não foi a reestruturação do aparato burocrático do governo federal, possível gerador de tensões políticas, mas sim, a criação de uma “administração paralela”, materializada pelo CD, que era original em seu *status* supraministerial, conduzindo, de forma independente, os projetos que elaborava. As operações do CD eram estruturadas em Grupos de Trabalho e Grupos Executivos. Os Grupos de Trabalho avaliavam áreas econômicas específicas e prioritárias e elaborava projetos de lei em apoio a esses setores. Já os Grupos Executivos, órgãos interministeriais influentes, podendo incluir representantes de setores empresariais, propunham projetos de lei para atender segmentos específicos da economia (IORIS, 2017, p. 146-147).

As reformas da Administração Pública, iniciadas em 1930, foram diluídas pela persistência da política clientelista. O sistema de mérito para ingresso no serviço público, imposto pela Constituição de 1934, não foi cumprido na íntegra, gerando uma competência difusa na Administração Pública. Para se ter uma ideia dessa distorção, em 1958, dos 229.422 funcionários públicos federais, apenas 28.406 eram habilitados em concurso, portanto, uma pequena porcentagem de 12%. Por isso, o Governo JK optou pela “administração paralela”, constituída por órgãos já existentes, onde a diluição do sistema de mérito não havia ocorrido, como o BNDE, o Banco do Brasil e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), ou por órgãos novos, cujos quadros eram fornecidos por meio de requisições de pessoal competente disponível. Assim, esses “órgãos de ponta” da Administração Pública conseguiram controlar a execução do Plano de Metas (LAFER, 1970, p. 38-40). Segundo Lopes (2006, p. 127), o CD pode ser considerado como uma grande convocação da elite do funcionalismo público brasileiro em 1956.

Dos diversos grupos executivos do CD, cabe destacar o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), criado em 16/06/1956, o primeiro grupo executivo do CD, responsável pela implantação da indústria automobilística no Brasil, que, juntamente com a construção de Brasília, foi um dos grandes símbolos do Governo JK. Um dos fatores que

influíram na criação do GEIA foi o desequilíbrio da balança de pagamento, cuja sobrecarga era provocada pelas importações, como foi o caso, em 1955, das licenças de importação compradas do Bando do Brasil para aquisição de veículos fabricados no exterior, que representou quase 50% dos empréstimos tomados pelo Brasil para equilibrar as contas nacionais (IORIS, 2017, p. 169-170).

O GEIA seguiu as diretrizes de parceria estratégica entre o governo federal e grupos empresariais, nacionais e estrangeiros. Em troca de benefícios fiscais, condições de crédito preferenciais e taxas de câmbio favoráveis, o GEIA requeria que as empresas estrangeiras adotassem um calendário de nacionalização da produção. Entre 1956 e 1960, foram aprovados 30 projetos de instalação ou expansão de fábricas de automóveis no Brasil, dos quais 27 foram efetivamente implantados. Todas as metas foram atingidas, sendo que algumas foram ultrapassadas, como o número de veículos produzidos: de uma meta inicial de 130.000, ampliou-se para 170.000 até final de 1958, atingindo-se o número impressionante de 220.000 veículos produzidos até o final de 1960. Também a meta de nacionalização foi cumprida, com cerca de 90% de partes ou componentes dos veículos sendo produzidos no Brasil (IORIS, 2017, p. 171-175).

Na medida em que o Governo JK esgotou, aparentemente, o modelo de substituição de importações, o prosseguimento do esforço de planejamento exigia a utilização de toda a Administração e não apenas de alguns “órgãos de ponta”. A dificuldade de mobilização da Administração Pública, em razão do caráter difuso da sua competência, passou a se constituir em um novo ponto de estrangulamento para os governos posteriores, pois a ênfase do planejamento seria o controle de um sistema em funcionamento e não mais a implantação de unidades produtivas ou superação de pontos de estrangulamento (LAFER, 1970, p. 49-50).

O Governo JK tinha apoio político para planejar em longo prazo e com inclusão social, mas se enredou na lógica do curto prazo, típica do regime populista. Mesmo com significativo crescimento econômico e a implementação de importantes projetos industriais, a maioria dos brasileiros continuava pobre e não foi incorporada às principais políticas de desenvolvimento, gerando uma demanda popular crescente (IORIS, 2017, p. 350). Além disso, o financiamento para a industrialização e interiorização do desenvolvimento gerou um forte surto inflacionário e endividamento externo (CANDEAS, 2015, p. 37).

Nesse contexto, entra em cena o breve Governo Jânio Quadros (jan./ago. 1961), cuja política econômica enfrentou dificuldades para resolver a contradição entre as duas estratégias políticas possíveis, quais sejam, o capitalismo nacional e o capitalismo associado,

desenvolvendo o antagonismo entre as forças políticas que eram favoráveis ao capitalismo e as que defendiam a transição pacífica para o socialismo. Em razão de não ter efetuado uma apropriada análise do Programa de Metas anterior, o Governo Jânio Quadros se caracterizou pela ambiguidade, com medidas econômicas improvisadas e contradições ideológicas (IANNI, 1986, p. 200-201).

Em fins de 1963, o economista Roberto Campos engendrou a criação da *Associação Nacional de Programação Econômica e Social* (ANPES), apoiado por empresários que estavam insatisfeitos com os rumos do Governo João Goulart, substituto de Jânio Quadros. A ANPES tinha por objetivo, conciliando atividades empresariais com tarefas acadêmicas e de planejamento – conforme concepção do seu idealizador –, realizar levantamentos e estudos técnicos para avaliar as políticas econômicas de governo e sugerir medidas e diretrizes visando acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil (ARANHA, 2016, p. 21).

A criação oficial da ANPES se deu em 09 de junho de 1964, já no regime Militar, sendo que Roberto Campos, o seu primeiro secretário geral, tornou-se o Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do Governo Castelo Branco. Para Almeida (2006, p. 205), a ANPES abriu o caminho para o desenvolvimento de estruturas de planejamento governamental, preparando o Estado para “guiar e promover o crescimento econômico, o que seria efetivado plenamente no contexto do regime militar, que encerrou a breve experiência democrática da República de 1946 e deu início a uma série de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento”.

A experiência de planejamento do Estado brasileiro avançou quando, em 1964, por influência do Ministro do Planejamento, Roberto Campos, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que passou a acompanhar as medidas propostas no plano de governo. Mais tarde, esse escritório se converteu no *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) (ALMEIDA, 2006, p. 207-208).

Embora se planejasse antes de 1964, foi o governo militar que formalizou e institucionalizou o planejamento governamental no Brasil, com a criação do Ministério de Planejamento e o seu braço técnico-operacional, o IPEA, responsável pela coordenação da execução dos programas e projetos setoriais. Posteriormente, com o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações de governo, o órgão responsável saiu da linha hierárquica dos ministérios e foi deslocado para a Presidência da República, com a criação da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR) (GARCIA, 2015a, p. 22).

A reforma administrativa do Governo Castelo Branco, primeiro do Regime Militar, teve o seu marco inicial em 09 de outubro de 1964, com a criação da *Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa* (COMESTRA), que, consolidando vários projetos já elaborados, apresentou o projeto do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, considerado a mais abrangente tentativa de modernizar os processos administrativos no Brasil. Valendo-se de conceitos da teoria de sistemas, “a Administração Pública foi concebida como resultado da interação de quatro sistemas estruturantes, o de planejamento e orçamento, o de finanças públicas, o de serviços gerais e o de recursos humanos” (CASTOR e JOSÉ, 1998, p. 102-103).

Nesse sentido, o modelo clássico de administração foi substituído, em 1967, consolidando o modelo “administração para o desenvolvimento”, com a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e a multiplicação de entidades da administração indireta: fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. Essas entidades eram, em sua grande parte, pessoas jurídicas de direito privado, o que demonstra que o Estado buscou a flexibilidade típica da legislação comercial e civil, uma vez que o Direito Administrativo não possibilitava a descentralização (MARCELINO, 2003, p. 644).

A CRFB/88 recepcionou o Estado estruturado pelo regime Militar (1964-1985), cujas reformas configuraram o atual sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central, do sistema tributário nacional e da atual estrutura administrativa, que se mantém vigente desde a reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967. Dessa forma, como resultado da descentralização administrativa, os órgãos da Administração Indireta foram fortalecidos na implementação das políticas públicas, em detrimento do núcleo central do governo. Assim, o Decreto-Lei nº 200/1967, que exigiu a gestão empresarial dos órgãos administrativos, mais tarde ratificada pela reforma gerencial do Estado, em 1997, sobreviveu até os dias atuais, mesmo com muitas críticas ao seu conteúdo (BERCOVICI, 2010, p. 78-87).

2.1.2 Os Planos de Governo como materialização do planejamento estratégico e da intervenção estatal

A reforma administrativa do “Estado Novo” foi o primeiro esforço para a superação do patrimonialismo, visando uma administração pública mais eficiente, com base no modelo de crescimento econômico que se apoiava na industrialização, com substituição de importações, que exigiu do Estado um maior intervencionismo (COSTA, 2008, p. 846). Mas o

Governo Vargas não parou por aí; na tentativa de organizar o processo decisório, em termos de governo central, lançou, em 1939, o primeiro plano global denominado *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*. Na realidade, este plano, que pode ser considerado a primeira experiência de planejamento global dos investimentos públicos, foi mais um mecanismo político-administrativo de defesa do que de desenvolvimento econômico-social, em razão da preparação do governo brasileiro para as necessidades decorrentes da Segunda Guerra Mundial (II GM) de 1939-45 (SOUZA, 2012, p. 1677).

Dando prosseguimento ao esforço de aperfeiçoamento dos instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados, o Decreto-Lei nº 6.144, de 29/12/1943, instituiu o *Plano de Obras e Equipamentos*, com ênfase na execução de obras públicas de infraestrutura e na criação de indústrias básicas capazes de iniciar a integração do processo industrial brasileiro. O plano legitimou o Ministério da Fazenda como um superministério, posição que se mantém até os dias atuais, com o poder de liberar recursos, induzindo os demais ministérios a seguir a orientação do plano (SOUZA, 2012, p. 1677-1679).

Mais direcionado para a organização dos gastos públicos, o *Plano SALTE* (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), lançado pelo Governo Dutra, não possuía uma concepção abrangente de planejamento estratégico, pois não dispunha de programas ou metas que pudessem influenciar o setor privado. O Plano SALTE não surtiu os efeitos desejados, em face das dificuldades orçamentárias e da relativa carência de financiamento externo. Consciente dessa carência, a diplomacia brasileira sugeriu, sem sucesso, um “Plano Marshall” para a América Latina, durante a conferência que constituiu a Organização dos Estados Americanos (OEA), em março de 1948 (ALMEIDA, 2006, p. 197).

Em 1951, foi anunciado o *Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico* (Plano Lafer), com previsão de investimentos quinquenais em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura, cujos recursos foram administrados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952 (IANNI, 1986, p. 126).

O Plano Lafer favoreceu o projeto desenvolvimentista, pois criou condições administrativas e financeiras favoráveis à implantação de projetos. Conseguiu elevar a tributação, vencendo a oposição do empresariado e do Congresso Nacional e criou o BNDE, de forma a centralizar a captação de recursos internos e externos do país. A autonomia dada ao BNDE permitiu-lhe uma independência na aplicação dos recursos financeiros; além disso, foi lhe atribuída a tarefa de contratação e avaliação dos créditos internacionais que fossem

orientados aos seus investimentos, bem como aos investimentos públicos em geral (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 346).

Visando transformar a estrutura econômica do país, o Governo JK elaborou o *Plano de Metas*, resultado da convergência das decisões políticas, diagnósticos e objetivos econômicos elencados em dois importantes documentos. O primeiro deles, as *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*, emitido pelo próprio Presidente JK, no qual ele apresenta “objetivos que vêm amadurecendo no espírito dos mais esclarecidos estudiosos de nossa realidade e das tendências de nossa evolução”. O segundo, a *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*, elaborada pelo grupo Misto BNDE-CEPAL, um estudo sobre o processo de desenvolvimento da economia brasileira, com subsídios para a formulação de um programa de desenvolvimento, dividido em dois volumes: (1) introdução à técnica de programação e (2) o desenvolvimento econômico do Brasil: bases de um Programa de Desenvolvimento para o período de 1955-62 (IANNI, 1986, p. 162).

As tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, anteriores ao Plano de Metas, foram mais propostas, diagnósticos, medidas setoriais ou racionalização do processo orçamentário do que planejamentos propriamente ditos. O Plano de Metas, por outro lado, pela complexidade de suas formulações e profundidade de seu impacto, “pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil” (LAFER, 1970, p. 29-30).

JK contou com o competente auxílio de Lucas Lopes, chefe da sua equipe de técnicos, que o acompanhava desde os tempos de Governador de Minas Gerais e que possuía experiência em planejamento tanto no governo anterior de Getúlio Vargas, como na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Dessa experiência anterior, foram elaborados ou revistos conceitos importantes para a formulação do Plano de Metas, como ponto de estrangulamento (áreas de demandas insatisfeitas), ponto de germinação (atividades produtivas provocadas pela oferta de infraestrutura), ponto de estrangulamento externo (limitações à capacidade de importar) e demanda derivada (metas derivadas de outras metas, provocando a percepção da interdependência da economia como um todo) (LAFER, 1970, p. 35-36).

O Plano de Metas ressaltou a importância de investimentos externos para acelerar a industrialização brasileira. Para isso, por intermédio da SUMOC, criou facilidades para a realização de investimentos estrangeiros no país. Houve, dessa forma, uma internacionalização acelerada da economia brasileira, com o crescimento de grupos econômicos dominados ou controlados por empresas multinacionais. Um estudo publicado em 1965, pelo cientista social Maurício Vinhas Queiroz, constatou que a porcentagem de

“grupos multibilionários” controlados por estrangeiros passou de 48,5% (1961) para 52,7% (1965). Conclui-se que a intervenção estatal na economia fortaleceu a expansão do setor privado ligado ao capitalismo mundial, deixando de se inspirar na ideia da emancipação ou autonomia (IANNI, 1986, p. 170-183).

É possível concluir que o Plano de Metas foi um caso bem sucedido de formulação e implementação de um planejamento governamental. O Brasil cresceu, entre 1957 e 1961, numa média de 9,2% ao ano, com destaque para o ano de 1958, quando cresceu 10,8%. Contribuiu para esse sucesso a forte alta industrial, acima de 11%, também com pico de 16,8%, em 1958 (CANDEAS, 2015, p. 37).

O Governo João Goulart (1961-1964) tentou pôr em prática uma política econômica planificada, por intermédio do *Plano Trienal*, considerado o primeiro instrumento de política econômica global. Ele teve como autor intelectual o economista Celso Furtado¹⁰ e revelou uma fase mais avançada de elaboração conceitual e analítica, fruto das experiências dos governos anteriores e dos debates técnicos realizados principalmente pela CEPAL. A sua formulação encontrou apoio na Carta de Punta Del Este, de agosto de 1961, na qual os Estados Unidos, para se contrapor ao sucesso da revolução socialista em Cuba, passou a apoiar a prática de políticas econômicas governamentais planificadas nos países da América Latina (IANNI, 1986, p. 209-210).

O Plano Trienal tinha o objetivo de solucionar os problemas estruturais da economia e, para isso, previa reformas institucionais (“reformas de base”): administrativa, bancária, tributária e agrária. Inicialmente, a missão de executar o plano caberia ao Ministério Extraordinário do Planejamento, criado em 1961, sob o comando de Celso Furtado, mas o governo voltou atrás e entregou a execução ao Ministério da Fazenda (REZENDE, 2011, p. 221). A conjuntura da época, combinando o processo inflacionário com as crises políticas, frustraram os objetivos desenvolvimentistas do plano, notadamente a retomada do ritmo de

¹⁰ Celso Furtado era adepto da Teoria Estruturalista, cujos pressupostos diferiam da Teoria Monetarista, preconizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e seus aliados (ALMEIDA, 2006, p. 203). A polêmica entre as Teorias Monetarista e Estruturalista surgiu em meados dos anos 50 do século XX, com relação à natureza, às causas e aos remédios da inflação no contexto latino-americano e países subdesenvolvidos. Para os monetaristas, a inflação é um fenômeno monetário, consequência da má política econômica e do intervencionismo dos governos, sobretudo no âmbito monetário e financeiro, com excessiva expansão da oferta monetária. Já os estruturalistas entendem que a inflação não se reduz a um mero fenômeno monetário, mas sim, deve ser analisada como um dos afloramentos de determinadas deficiências estruturais, notadamente nos setores da agricultura e do comércio externo – escassa mobilidade dos recursos produtivos e funcionamento deficiente do sistema de preços. Dessa forma, o combate à inflação estrutural deve ser feito não por programas de estabilização, recomendados pelo FMI, mas sim, por intermédio de “uma política global de desenvolvimento econômico, que opere as transformações necessárias ao desenvolvimento e à eliminação das pressões inflacionistas estruturais” (NUNES, 1979, p. 21-32).

crescimento, o controle da inflação e a intenção de realizar alguns objetivos distributivistas (ALMEIDA, 2006, p. 203).

As diversas pressões exercidas pelos setores industriais, pelas classes assalariadas e pelas lideranças de esquerda, fizeram com que o Governo João Goulart abandonasse a política de combate à inflação, prevista no Plano Trienal, assim como as políticas creditícia e salarial, passando a se concentrar nas reformas de base, com ênfase na reforma agrária. Acentuava-se, assim, o antagonismo entre o Executivo e o Legislativo, pois este último era mais comprometido com a sociedade agrária e com a economia primária exportadora (IANNI, 1986, p. 214-218). Apesar do seu fracasso, o esforço para a elaboração do Plano Trienal não pode ser desprezado, pois contribuiu para o fortalecimento das atividades de planejamento no Brasil (REZENDE, 2011, p. 222).

Após a deposição de João Goulart, os governos militares (1964-1985) seguiram, em linhas gerais, as mesmas diretrizes econômicas, cuja formulação e execução foram facilitadas pela hegemonia absoluta do Executivo sobre o Legislativo, proporcionada pela vigência dos atos institucionais. Nesse contexto, com o controle de todas as variáveis políticas, o Governo Castelo Branco formulou o *Plano de Ação Econômica do Governo* (PAEG), executado no período de 1964 a 1966, com os seguintes objetivos: (1) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, (2) conter o processo inflacionário, (3) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, (4) assegurar oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra e (5) corrigir a tendência de déficits descontrolados do balanço de pagamentos (IANNI, 1986, p. 229-235).

Os objetivos do PAEG foram apoiados por um conjunto de reformas que visavam à modernização do Estado e a recuperação da sua capacidade de intervenção na economia. No tocante à modernização da infraestrutura econômica, cabe destacar, no âmbito da reforma tributária, a criação de fundos de investimentos em transporte, energia e telecomunicações, constituídos pela cobrança de impostos federais sobre as operações com combustíveis e a prestação de serviços de transporte e comunicações. Tais fundos permitiram o controle, por parte da Administração Pública, da expansão e melhoria da infraestrutura, bem como do apoio à industrialização, haja vista a integração dos sistemas de planejamento e gestão das atividades desenvolvidas pelo governo federal, estados e municípios (REZENDE, 2011, p. 180-181).

Ainda na área tributária, vários impostos foram modificados, como, por exemplo, a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em substituição aos antigos tributos sobre a produção e o consumo

(ALMEIDA, 2006, p. 207). Além da reforma tributária, o governo empreendeu a reformulação das políticas monetárias, bancária, cambial, salarial e de investimentos, com o fim de realizar os objetivos do PAEG. Criou, também, novos mecanismos de créditos, como a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) e o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP) (IANNI, 1986, p. 235).

Em decorrência da experiência com o PAEG e das condições políticas e econômicas favoráveis, o Governo Castelo Branco, sentindo a necessidade de uma planificação de maior duração, formulou o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, estabelecendo as principais diretrizes da política de desenvolvimento do Governo Federal para o período de 1967-1976. Entretanto, apesar do interesse do governo e do empenho dos economistas e técnicos, o Plano Decenal não foi executado porque o seu sucessor, o Governo Costa e Silva (1967-1969) não estava interessado em limitar a sua política econômica pelas diretrizes do governo anterior e, além disso, a sua candidatura fora lançada à revelia do Governo Castelo Branco, que tinha interesse em tornar o Plano Decenal um fato consumado (IANNI, 1986, p. 237-242).

O Plano Decenal não foi executado, mas deixou um importante legado para a avaliação da economia e para a capacidade governamental de planejamento. Estabelecendo as diretrizes da política de desenvolvimento para a década (1967-1976) e definindo as responsabilidades do governo federal na sua implementação, foi a primeira tentativa de implementar um planejamento de longo prazo na economia brasileira, com uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e a indicação de medidas para que fossem respeitados (REZENDE, 2011, p. 182). Era composto de duas partes: a primeira, um modelo macroeconômico para o desenvolvimento num horizonte de dez anos (uma análise global elaborada pelo economista Mario Henrique Simonsen), enquanto a segunda apresentava diagnósticos setoriais, sob a responsabilidade do IPEA, que orientava as ações programáticas para um período de cinco anos (ALMEIDA, 2006, p. 17).

O plano detalhava as ações diretas, executadas pelos órgãos do governo e as ações indiretas, com base em incentivos e regulação. Utilizando-se de modelos macroeconômicos, apoiados em técnicas econométricas, identificava os principais fatores determinantes do crescimento e avaliava a consistência das medidas, levando em consideração a capacidade de investimento, a tecnologia disponível, as possibilidades de endividamento e a qualificação da força de trabalho (REZENDE, 2011, p. 223-224).

O Governo Costa e Silva (1967-1969), buscando se diferenciar do governo anterior, lançou a ideia de “humanizar a revolução”, para atenuar os sacrifícios da classe trabalhadora, mas, na prática, deu continuidade às mesmas diretrizes do Governo Castelo Branco, já que se mantinham as mesmas forças políticas e econômicas hegemônicas que controlavam o poder desde 1964. Nesse contexto, foi lançado o *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (PED), para o período 1968-1970, que, embora não tenha aproveitado o diagnóstico e as recomendações do Plano Decenal, executou a mesma política econômica do governo anterior (IANNI, 1986, p. 243-244).

O PED, elaborado sob a orientação do Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, enfatizava as metas setoriais definidas no Plano Decenal e preconizava uma maior participação estatal na economia, em face do esgotamento do modelo anterior de substituição de importações. Essa participação se voltava para os chamados “espaços vazios”, com o fim de evitar a consolidação do capital estrangeiro, principalmente em áreas estratégicas, em que pese o investimento estrangeiro ser visto como não hostil. Vários planos setoriais ou regionais complementaram o PED, voltados para problemas específicos, como o Programa de Integração Nacional (Nordeste e Amazônia), Proterra (reforma agrária), Provale (Vale do Rio São Francisco), Prodoeste (Região Centro-Oeste), Prorural (trabalhadores do campo) e o Programa de Integração Social (trabalhadores do setor privado) (ALMEIDA, 2006, p. 18-19).

O próximo governo do Regime Militar, Governo Médici (1969-1974), ciente de que controlava os sistemas de informação e decisão, achou desnecessário apresentar um plano sistematizado que mostrasse os meios de atuação do governo. O seu Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto, ironizou o planejamento estatal, considerando-o uma espécie de futurologia, afirmando que “a ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental” (IANNI, 1986, p. 252). De qualquer forma, foi lançado, em outubro de 1970, o *Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo* (PMBAG), que pretendia, nas palavras do Presidente Médici, “como conquista social, a consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre governo e setor privado” (IANNI, 1986, p. 256).

O PMBAG, elaborado sob a orientação de João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento, deixou claro que não se tratava de um plano global e que deveria ser complementado com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência de 1971 a 1973, e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, a ser implementado entre 1972 e 1974. O seu objetivo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século e definia quatro áreas prioritárias: (1) educação, saúde e saneamento; (2) agricultura e abastecimento; (3) desenvolvimento científico e tecnológico; e (4) fortalecimento do poder de

competição da indústria nacional. Além disso, estabelecia diversas metas econômicas, como, por exemplo, assegurar uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período (ALMEIDA, 2006, p.20-21).

O *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento* (I PND) se voltou para grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação e telecomunicações) e coincidiu com a expansão cíclica do “milagre econômico”, período em que o Brasil teve um grande crescimento econômico (1968 a 1973), com uma taxa média anual de 11,1% (BRASIL, 2019).

O controle de amplos setores da vida nacional por instituições públicas e agências diretas fez desse período o “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil, com o Estado atuando de forma mais extensa e intrusiva do que em qualquer outra época da história econômica. Com o apoio de agências financeiras nacionais e internacionais, foram elaborados planos ou empreendidas grandes obras de infraestrutura, como a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica, a Hidrelétrica de Três Marias (mais um conjunto de hidrelétricas) e a Barragem de Itaipu, além de programas que contemplavam a expansão da siderurgia, o petroquímico, os corredores de exportação, construção naval, mineração, comunicações e a primeira central nuclear em Angra dos Reis (ALMEIDA, 2006, p. 21-22).

Durante o Período do I PND, o Brasil foi um dos poucos países da América Latina que manteve o seu ritmo de crescimento acelerado, apesar da pressão inflacionária, do desequilíbrio externo e das desigualdades regionais. Houve um grande avanço no processo de substituição de importações, mas, em fins de 1973, o ciclo de crescimento dependeria, cada vez mais, de uma situação externa favorável, que veio a se deteriorar com o choque do petróleo¹¹, resultando na elevação da taxa de inflação interna (MATOS, 2002, p. 49).

Em 1974, o transtorno das contas externas resultou o crescimento explosivo do valor das importações. Isso exigia do governo brasileiro duas respostas possíveis: o financiamento ou o ajustamento. No financiamento, a crise é tomada como algo passageiro, não exigindo uma realocação de recursos no interior da economia, evitando-se o enfrentamento dos custos do ajuste. Já no ajustamento, as políticas fiscal e monetária são utilizadas para desaquecer a economia, reforçando a reação automática do mercado. O Brasil

¹¹ O Choque do Petróleo de 1973 foi provocado pelos países árabes produtores de petróleo, membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em solidariedade à causa árabe na quarta Guerra Árabe-Israelense (Guerra do Yom Kippur), suspendendo seus carregamentos de petróleo para os aliados declarados de Israel e encarecendo o preço do barril do petróleo em cerca de 400%, com efeito real na economia internacional. Pela primeira vez, os próprios Estados produtores definiram o preço de comercialização do petróleo de forma unilateral, sem consulta prévia às empresas que operavam em seus territórios (NUNES, 2016, p. 78-79).

recusou o caminho do ajustamento, seguido por vários países, como os Estados Unidos, a Holanda e a Alemanha; optou, assim, pelo crescimento com endividamento (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 27-29).

Nesse contexto, o Governo Ernesto Geisel (1974-1979) lança o *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND), que, considerando o Brasil uma potência emergente, propôs uma “fuga para frente”, para a construção de uma estrutura industrial avançada, mesmo com o risco de aumentar os déficits comerciais e a dívida externa. A indústria brasileira, voltada para bens de consumo duráveis, teve os seus rumos modificados pelo II PND, que investiu pesadamente nas áreas de: (1) insumos básicos: metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (2) infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Usina de Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proalcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (3) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços (ALMEIDA, 2006, p. 23-24).

A decisão do Governo Geisel de implementar o II PND, dando prosseguimento ao processo de desenvolvimento, em meio à crise, aumentando, inclusive os gastos públicos e intervindo com o aparato estatal para a condução de vários projetos estratégicos, vai ao encontro das ideias de Stuckler e Basu (2014) sobre “austeridade e estímulo”. De acordo com esses autores, a austeridade visa mitigar os sintomas de dívidas e curar recessões, com a redução dos orçamentos nas áreas de saúde, assistência aos desempregados e apoio à habitação. Por outro lado, o estímulo é uma escolha política inteligente que pode impulsionar o crescimento sem envolver custos humanos, com a manutenção das redes de segurança social, cujo desmantelamento, associado a choques econômicos (perda do emprego ou da casa), pode resultar em crises de saúde.

A vontade política de levar adiante o processo de desenvolvimento, em meio à crise, pode ser justificada pelo grande volume de investimentos já iniciados em anos anteriores, assegurando-lhe o espaço necessário à sua absorção, evitando o travamento da economia e a reorientação do gasto interno. Cabe ressaltar que as principais metas do II PND estavam a cargo das empresas estatais (Eletrobras, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras), cuja importância residia na sua função estratégica e no grande número de projetos do setor privado, derivados de suas encomendas. Ademais, alguns projetos das empresas estatais tinham um longo período de maturação, fazendo com que a sua influência perdurasse mesmo

após o declínio dos investimentos privados, que se deu a partir de 1976 (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 35-38).

Em face da ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, da reestruturação do aparelho produtivo e da recusa do governo em delegar ao mercado a condução das decisões econômicas, uma das críticas de que foi alvo o II PND consistia no fato de que a economia estava sendo estatizada e isto se revelava um paradoxo, pois essa estatização era processada por governos convictamente privatistas. Na realidade, o Estado brasileiro lançou mão de instrumentos para levar adiante o desenvolvimento, em meio à crise, reforçando a capacidade do Poder Público para direcionar recursos, como, por exemplo, a transferência de fundos do PIS e do PASEP para o controle do BNDE, de forma a empregá-los no financiamento de investimentos (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 41-42).

O II PND pode ser considerado um programa de médio e longo prazo; exemplo disso foi a política de energia, que estabeleceu a provisão interna das fontes básicas de energia, para a qual, segundo o próprio texto do plano, “uma estratégia nesse sentido levará, pelo menos, uma década e dependerá essencialmente dos resultados da prospecção de petróleo, da exploração do xisto, da descoberta de significativas jazidas de urânio”. De fato, os objetivos de reformar a estrutura produtiva e a mudança da inserção do Brasil no mercado internacional só seriam realizados no início dos anos 80, os quais se mostraram necessários para a economia nacional (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 39-40).

No final da vigência do II PND, o Brasil enfrentava as consequências da crise econômica internacional, agravada pelo segundo choque do petróleo¹² de 1979 e pela alta das taxas de juros internacionais. Em meio a essa instabilidade, assume a Presidência da República o General João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), o último governo do regime militar. O seu Ministro do Planejamento, Delfim Neto, descrente do planejamento econômico, elaborou o *Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento* (III PND) (MATOS, 2002, p. 69).

O III PND – cujo objetivo síntese era a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível – estabeleceu, prioritariamente, os seguintes objetivos nacionais: acelerado crescimento da renda e do emprego; melhoria da distribuição da renda, com redução dos

¹² O segundo choque do petróleo ocorreu em 1979, com a Revolução Islâmica do Irã e, posteriormente, com a Guerra Irã-Iraque, em 1980, gerando uma crise de abastecimento energético mundial. Com a destruição de grande parte da indústria petrolífera do Irã e do Iraque, o preço do barril de petróleo mais que dobrou, passando de 14 dólares, em 1978, para 35 dólares, em 1981 (EBRAICO, 2006, p. 45-46).

níveis de pobreza e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; redução das disparidades regionais; contenção da inflação; equilíbrio da balança de pagamentos e controle do endividamento externo; desenvolvimento do setor energético; e aperfeiçoamento das instituições políticas.

Os objetivos citados não foram alcançados por várias razões: primeiro, porque o plano foi elaborado por alguém que não acreditava no processo de planejamento; segundo, porque não foram apresentadas metas quantitativas, em face das incertezas, da dívida externa e das pressões inflacionárias; por fim, o plano não foi implementado, constituindo-se em um documento qualitativo, que refletiu não apenas a crise econômica, mas também, a crise de governo, que passou a atuar com medidas de curto e curtíssimo prazo (MATOS, 2002, p. 69-70).

A crise que atingiu a sociedade brasileira nos anos 80 teve múltiplas dimensões. Pelo lado da economia, a inflação, a dívida externa e o desemprego apontavam para o esgotamento da estratégia da industrialização por substituição de importações, modelo de desenvolvimento econômico que orientava a ação estatal. O quadro se agravava ainda mais pelos imperativos da derrocada do regime autoritário. Assim, era necessário conciliar a estabilização econômica com a institucionalização da democracia (DINIZ, 1997, p. 20-21).

O Governo Sarney (1985-1990), o primeiro da “Nova República”, denominação dada à era pós-regime militar, lançou o *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República* (I PND-NR), com metas para o período de 1986 a 1989, concentrando-se nos seguintes aspectos: crescimento econômico; combate à pobreza, às desigualdades e ao desemprego; educação, alimentação, saúde, saneamento, habitação, previdência e assistência social; e justiça e segurança pública. O I PND-NR acentuou a crise do planejamento de médio e longo prazo no Brasil, presente desde o III PND, ocasionando a substituição de ministros da área econômica e adoção de medidas de curtíssimo prazo (MATOS, 2002, p. 71-73).

O Governo Sarney ainda tentou apresentar uma estratégia de desenvolvimento para o país, no período de 1987 a 1991, com o lançamento do *Plano de Ação Governamental* (PAG), um plano quinquenal com programas setoriais, tendo como prioridades a eliminação dos desequilíbrios sociais, o desenvolvimento tecnológico e a formação de recursos humanos. À semelhança do III PND e do I PND-NR, o PAG já encontrou suas metas e prioridades comprometidas, em razão das restrições orçamentárias e da retração da empresa privada, fruto da desestruturação da economia (MATOS, 2002, p. 73-75).

Nos primeiros anos da Nova República, o Brasil conheceu apenas planos de estabilização macroeconômica, em substituição precária aos planos de desenvolvimento, com

duração média de 18 meses e um aumento de inflação após cada um deles. Entre eles, o *Plano Cruzado* (fevereiro de 1986) congelou preços, tarifas e câmbio, bem como substituiu a moeda corrente. Após oito meses, o *Plano Cruzado II* aumentou tarifas e reajustou preços, reindexando a economia e criando o “gatilho salarial” (toda vez que a inflação ultrapassasse 20%). Em seguida, houve um novo choque cambial e tarifário, com o *Plano Bresser* (junho de 1987), que congelou preços, salários e aluguéis (ALMEIDA, 2006, p. 25).

A Nova República tentou conter a inflação com medidas coercitivas, prejudicando o aprimoramento das instituições democráticas. Além disso, reforçou a distância entre o Executivo e o Legislativo, bem como a centralização regulatória do Estado, por meio do enclausuramento burocrático das decisões, que foram confinadas aos círculos técnicos, contribuindo para o isolamento do Executivo. O aumento dos gastos sociais enfrentou uma postura desfavorável, em razão dos programas de estabilização econômica e dos escassos recursos, disputados pelos diversos órgãos setoriais, resultando numa agenda minimalista por parte do governo e gerando um sentimento de impotência política e descrença nas instituições (DINIZ, 1997, p. 21-22).

Pode-se inferir que, a partir dos anos 80, a estrutura organizacional do regime autoritário, que se mostrava eficiente, sustentada por um planejamento de caráter normativo, com forte viés econômico, mas carente de uma base teórico-metodológica, não mais acompanhou a complexidade social, agravada pela transição democrática (1985-1989), feita sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos. Esse estado de coisas influenciou diretamente nos trabalhos da Assembleia Constituinte, que preparava o texto da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, pressionados pela crise econômica, desequilíbrio das finanças públicas e reivindicações populares, os constituintes conceberam o planejamento governamental sob um enfoque normativo e economicista, desprezando a complexidade da nova realidade política, social, cultural e econômica (GARCIA, 2015a, p. 21-23).

2.2 Da Constituição de 1988 aos dias atuais

A CRFB/88, considerada uma constituição dirigente¹³, possui diversas normas programáticas, aquelas que estabelecem objetivos e fins para o Estado voltados para a

¹³ A ideia de constituição dirigente foi abordada no livro “Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas”. Nesse livro, de 1982, o jurista português José Joaquim Gomes Canotilho publica a sua tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito de Coimbra, em 1980. Quatorze anos mais tarde, em 1996, é publicado no Brasil o artigo “Rever ou romper com a constituição dirigente: defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo”, no qual muitos autores

melhoria das condições sociais e econômicas da população. O caráter programático põe em risco a força normativa da Constituição, pois a sua concretização depende da vontade dos detentores do poder político. Por outro lado, na medida em que a Constituição dirigente fornece uma direção permanente e consagra uma exigência de atuação estatal, governar “passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também, e, sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo” (BERCOVICI, 1999, p. 35-40).

A CRFB/88 é uma Constituição do Estado social, em muitas de suas dimensões essenciais, atribuindo uma importância sem precedentes aos direitos sociais básicos. O Estado social permitiu a transformação do Estado-inimigo em Estado-amigo, tornando a Constituição “num pacto de garantia social, num seguro com que o Estado administra a sociedade”, sendo que o verdadeiro desafio das Constituições brasileiras, desde a República, é a concretização do texto constitucional (BONAVIDES, 2017, p. 379-389).

Pensando nessa concretização e levando em consideração os diversos comandos constitucionais, que exigem do Estado uma ação positiva – como, por exemplo, o art. 3º (objetivos fundamentais da República), o art. 5º (direitos e deveres individuais e coletivos) e o art. 6º (direitos sociais) – os constituintes tentaram retomar o planejamento estatal, incluindo no texto constitucional vários dispositivos, dentre eles, as leis orçamentárias (art. 165), com destaque para o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento do desenvolvimento nacional (art. 174). Cabe ressaltar o protagonismo da Administração Pública na CRFB/88, para a qual foi destinado todo um capítulo (Cap. VII do Título III), evidenciando a sua importância para o atingimento dos objetivos estabelecidos no planejamento estatal.

A CRFB/88 criou, em seu Artigo 165, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas de iniciativa do Presidente da República, e unificou os orçamentos anuais (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU). Em que pese a redemocratização do país, após o regime militar, a Constituinte não levou em consideração a evolução teórica e metodológica

vaticinaram a “morte da constituição dirigente”. Canotilho, entretanto, apesar de ter feito críticas ao dirigismo constitucional, não inviabilizou, de pleno, a doutrina da Constituição Dirigente. Ele defende que o estabelecimento constitucional de tarefas para o Estado não significa que a constituição venha a esgotar a densificação destas atribuições estatais, afirmando que “a constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias”. Mais tarde, Canotilho assevera que em países de modernidade tardia ou não cumprida, como o Brasil, que ainda não concretizou o Estado Social, o projeto dirigente se justifica por ser necessário. Portanto, “permanece viva a Constituição Dirigente enquanto programa de base para a política, enquanto normatividade vinculante do legislador, do administrador, do juiz e da sociedade, enquanto projeto estruturante do Estado Social e Democrático de Direito” (OLIVEIRA, 2005).

na área de planejamento governamental, já existente na época da elaboração da CRFB/88, bem como as experiências bem sucedidas de países desenvolvidos e as diversas modalidades de planejamento público (GARCIA, 2015a, p. 18-20).

A década de 80 do século passado ficou conhecida pelos analistas econômicos e políticos como a “década perdida” em razão das crises da dívida externa e da estagflação (estagnação da economia, alta taxa de desemprego e inflação). Na década de 90, a função de planejar sofreu um duro golpe com a reforma administrativa, que atendeu às orientações do Consenso de Washington. Este Consenso formulou, em novembro de 1989, um conjunto de medidas, com base no texto do economista inglês John Williamson, do *Institute for International Economics*, adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Tais medidas, integrantes das reformas neoliberais, tinham por objetivos a retração da atuação do Estado na economia, reduzindo-lhe o seu tamanho e papel e atribuindo-lhe, prioritariamente, um papel fiscalizador (NOHARA, 2012, p. 64-70).

Desde então, o planejamento estratégico foi relegado a um segundo plano e fez com que o Brasil perdesse as suas perspectivas de longo prazo. Somente depois da CRFB/88, com a instituição dos PPA e da estabilização da moeda, obtida pelo Plano Real (1994), foram resgatados alguns princípios do planejamento estratégico, ficando esquecida, no entanto, a visão de longo prazo (CARDOSO JR., 2011, p. 11-34).

Os PPA serão abordados, a seguir, destacando-se as suas principais contribuições, já que a CRFB/88 lhe atribui um grande destaque, na medida em que o coloca em uma posição central do planejamento e do orçamento estatal e estabelece, expressamente, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º).

2.2.1 Os Planos Plurianuais e a concretização dos objetivos constitucionais: a capacidade de um planejamento de médio prazo na implementação do Estado de Bem-Estar Social

O *primeiro PPA* (1991-1995) foi elaborado pelo Governo Collor, composto por pessoas sem experiência em administração pública e governamental, que empreendeu uma reforma administrativa, cujas mudanças conceituais e organizacionais fizeram retroceder o planejamento governamental aos anos 1960. A crença no poder do mercado e na relevância da política econômica, bem como a ideia de que o planejamento era um instrumento ultrapassado, fizeram com que o governo fundisse a SEPLAN/PR, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Fazenda e

Planejamento (MEFP) e reduziu o IPEA à condição de um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculando-o à política econômica e não à área de planejamento do MEFP (GARCIA, 2015a, p. 21-23).

O primeiro PPA cumpriu as exigências constitucionais, mas não orientou a ação governamental, pois foi elaborado com grande improvisação e sem suporte de um projeto de governo, que fizesse a ligação com os orçamentos anuais. Na realidade, ele foi desenhado como um grande Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). O OPI, previsto na Lei nº 4.320/1964, na Constituição de 1967 e na Lei Complementar nº 3, de 07/12/1967, era uma estimativa de investimentos para um prazo mínimo de três anos, que funcionou adequadamente de 1968 até início dos anos 1980, mas perdeu a sua previsibilidade e capacidade orientadora, em face da escalada inflacionária (GARCIA, 2015a, p. 23-24).

O Senado Federal, por intermédio de um relatório, de 1995, intitulado “Retrato do desperdício no Brasil”¹⁴, apontou a ineficácia do primeiro PPA, pela constatação da paralisação de milhares de obras e que necessitavam o mesmo montante de investimento inicial para a sua conclusão (cerca de R\$ 15 bilhões). Revelou-se, assim, que grande soma de recursos foi empregada, sem cumprir a sua finalidade, caracterizando um desperdício de dinheiro público, bem como a pobreza das práticas de planejamento, programação e gestão utilizadas (GARCIA, 2015a, p. 24-25).

O *segundo PPA* (1996-1999), proposto pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), objetivou a consolidação da nova moeda (o Real), a retomada do crescimento e o progresso econômico e social. Para isso, adotou três estratégias para a ação do Estado: a construção de um Estado moderno e eficiente (reforma do Estado); a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e a inserção competitiva e a modernização produtiva (MATOS, 2002, p. 80).

A estratégia de reforma do Estado foi empreendida pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (PDRAE), de 1995, que tinha como proposta inaugurar uma “administração gerencial”. Segundo o PDRAE, o Brasil enfrentava um problema de governança, consequência da rigidez e ineficiência da máquina administrativa, exigindo a redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passaria a ser o seu promotor e regulador (COSTA, 2008, p. 863).

O PDRAE distinguia três níveis de atuação do Estado: central ou estratégico (políticas públicas compostas pelo governo, a cúpula dos três poderes da República e o

¹⁴ Disponível em: <goo.gl/uAwPiu>. Acesso em: 28 jan. 2019.

Ministério Público); descentralizado (políticas e atividades exclusivas, como regulação, fiscalização, segurança, previdência básica); e funções não-exclusivas do Estado (bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações estatais ou da sociedade civil, sujeitas ao controle social). Grande parte do PDRAE se materializou na Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, modificando princípios e normas da Administração Pública¹⁵, como a introdução do princípio da eficiência. Embora não fossem objetivos do plano, grande parte das realizações se relacionou à privatização de empresas estatais (Telebras, Vale do Rio Doce e Banespa) (COSTA, 2008, p. 867-868).

Bresser Pereira (1998, p. 33), responsável pela condução da reforma, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no 1º Governo de FHC (1995-1998), afirma que não se pode aplicar à reforma a pecha neoliberal ou neoconservadora, pois ela não visa ao Estado mínimo, embora o ajuste fiscal, a privatização, a liberalização comercial e a reforma administrativa, taxados indiscriminadamente de neoliberais, quando bem sucedidos, não enfraquecem, mas sim, fortalecem o Estado, devolvendo-lhe a governança democrática.

A reforma do Estado, na visão de Bresser Pereira (1998, p. 23-33), que se deu pela via da reforma gerencial da Administração Pública, foi uma resposta ao processo de globalização em curso e à grande crise econômica dos anos 80, que teve como causa fundamental a crise do Estado, desdobrada em crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado e crise da forma burocrática de administrar o Estado. Dessa forma, teve por objetivo tornar o Estado mais governável e com maior capacidade de governança, abrindo espaço para a descentralização e a desconcentração da autoridade e criando novas instituições organizacionais, como as agências executivas, agências reguladoras e as organizações sociais, unidades descentralizadas de gestão.

¹⁵ A reforma do Estado brasileiro e a EC 19/98 tomaram por base o modelo gerencial do *New Public Management* (nova gestão pública), influenciado por práticas reformistas de países integrantes do sistema *Common Law*, que substituiu o controle de procedimentos por controle voltado para os resultados. Com base em uma parceria entre Estado e sociedade, a reforma tinha por objetivo transferir para o setor público não estatal a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado. Para isso, numa tentativa de flexibilização no controle de procedimentos, aspecto controvertido do ponto de vista do Direito Administrativo, copiou a existência de agências reguladoras e neologismos como *governance* (governança) e *accountability* (sem tradução, mas geralmente usado para designar o dever de os agentes públicos prestarem contas dos resultados obtidos). O discurso oficial, na época, deslegitimava a burocracia, com a justificativa de que o controle dos procedimentos inibia o controle de resultados. Além disso, o governo procurava fazer a distinção entre a proposta neoliberal e a sua proposta, que considerava social-democrática ou social-liberal; entretanto, tal distinção não era correta, já que o PDRAE atendia às medidas preconizadas pelo Consenso de Washington, que incluíam ajuste fiscal, privatizações, redução do tamanho e das funções do Estado e alteração no regime jurídico do funcionalismo (NOHARA, 2012).

Ainda no contexto da reforma administrativa de FHC, a SEPLAN/PR, que havia sido recriada pelo governo anterior – pós-impeachment (1992-1995) –, foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento, reduzindo o planejamento à condição de cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais. Apesar de esse cuidado ser necessário para a estabilização da nova moeda, o Real, ficou evidenciado o viés econômico/fiscalista, que desconsiderou a importância do planejamento para as ações de governo (GARCIA, 2015a, p. 26).

Outra atitude do governo que desprestigiou o planejamento foi a implementação, em agosto de 1996 – seis meses depois do lançamento do PPA – do *Programa Brasil em Ação*, uma vez que selecionou 42 projetos considerados prioritários, que passaram a ser executados por um novo modelo de gerenciamento, com um acompanhamento sistemático e a designação de um gerente para cada projeto. Se, por um lado, a criação do Brasil em Ação, desprestigiou o PPA, por outro, foi um passo importante para a redução do caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público, que contribuiu para a constituição da nova estrutura do próximo PPA (GARCIA, 2015a, p. 29-30).

Com relação à construção de cenários, o segundo PPA elaborou, apenas, um único cenário macroeconômico, isto é, estabeleceu um cenário futuro desejado. A inexistência de cenários alternativos não permitiu ao governo a possibilidade de ajustes, em face das transformações da realidade. Dessa forma, mais uma vez, foi um OPI expandido, com um texto bem elaborado, que descreveu uma realidade complexa, mas sem articulação com os projetos e ações e sem um sistema de monitoramento e avaliação que permitisse a tomada de decisões no dia a dia do governo (GARCIA, 2015a, p. 28).

Uma iniciativa importante do Governo FHC, visando regulamentar o planejamento governamental, foi tomada em 14 de outubro de 1997, com a Portaria Interministerial nº 270, que integrou o trabalho de representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, além de outros órgãos e associações. O Grupo Interministerial ficou encarregado de apresentar uma proposta de Lei Complementar, conforme determina o art. 165, § 9º, da CRFB/88. Embora vários projetos anteriores (PLC 222/1990, PLC 166/1993, PLC 273/1995 e PLC 135/1996) tenham sido encaminhados por parlamentares, era de se esperar que o Poder Executivo tivesse melhores condições de propor tal lei, em virtude do conhecimento técnico da implementação de planos e orçamentos (GARCIA, 2015a, p. 30).

O relatório do Grupo Interministerial apresentou diversas propostas e inovações, dentre as quais vale a pena destacar: (a) o programa passou a ser a unidade básica de

organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento, sendo integrado por ações e desdobrado em projetos e atividades; (b) foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade; (c) a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas; (e) os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos, bem como a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos; e (g) a criação de operações especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida etc.) (GARCIA, 2015a, p. 30-32).

As propostas do Grupo Interministerial, que compunham o projeto de lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, infelizmente nunca foram levadas à votação no Congresso Nacional. Entretanto, serviram de base para a elaboração do Decreto Presidencial nº 2.829, de 28/10/1998 e da Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Planejamento e Orçamento, considerados os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos, uma vez que revelaram um avanço conceitual e metodológico, em razão da formalização do processo de planejamento: estabelecimento de objetivos estratégicos; identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar; concepção de programas; especificação de ações do programa e seus produtos; atribuição de indicadores aos objetivos e de metas aos produtos; designação de gerentes por programas; avaliação da execução de resultados; e cobrança e prestação de contas por desempenho (GARCIA, 2015a, p. 33-36).

Outra iniciativa importante para a retomada do planejamento estratégico foi o Projeto Brasil 2020, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em 1998, no qual estabeleceu três cenários exploratórios, mundiais e internos, e um desejado (normativo); entretanto, não teve longevidade política, sendo as suas diretrizes abandonadas pelo próprio Governo. Pagnussat (2006, p. 59) entende que as diversas tentativas de se estabelecer um processo de planejamento estratégico foram focalizadas ou abandonadas ao longo do tempo.

Os cenários construídos pelo Projeto Brasil 2020 não foram utilizados na elaboração do *terceiro PPA* (2000-2003), *Plano Avança Brasil*, lançado pelo Governo de FHC, no seu segundo mandato presidencial. No entanto, esse PPA se baseou nos novos conceitos e metodologia preconizada pelo Dec. 2.829/1998 e Port. 42/1999. A sua operacionalização enfrentou diversos óbices, a saber: (a) indefinição do que seja “problemas”,

requisito essencial para o adequado desenho do programa e ações com os quais seriam enfrentados, resultando em baixa qualidade e posterior eficácia do plano; (b) elaboração dos programas com base na execução orçamentária e financeira de cada ministério em três exercícios anteriores, revelando o viés fiscalista e a deficiente avaliação da relevância dos programas; (c) ausência de construção de cenários prospectivos, que permitissem o monitoramento e avaliação dos indicadores, com uma projeção temporal dos seus índices (a cada dia, mês ou ano), de forma a permitir uma correção de rumos pelos gerentes dos programas e o atingimento do índice desejável ao final do PPA ou do programa (GARCIA, 2015a, p. 37-47).

O processo de elaboração do terceiro PPA dispensou pouco tempo de sensibilização e treinamento da Administração Pública para a assimilação da nova concepção de planejamento e orçamento, deixando os seus responsáveis sem capacitação suficiente para lidar com problemas complexos, principalmente na identificação das suas causas críticas e ações para atacá-las e na construção de sistemas de informações para suportar uma gestão estratégica. A experiência anterior não foi utilizada, como, por exemplo, a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que entrou em operação a partir de janeiro de 1987, mas os servidores de todos os órgãos federais participaram de treinamentos ao longo de todo o ano de 1986 (GARCIA, 2015a, p. 48).

No último ano da vigência do terceiro PPA, já na gestão do Governo Lula da Silva, o Poder Executivo, mais uma vez, tentou retomar o planejamento estratégico de médio e longo prazo, por intermédio do Projeto Brasil três tempos: 2007, 2015 e 2022, elaborado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República (atual SAE-PR). Em que pese o envolvimento de vários setores do Governo e da sociedade e a utilização de metodologia moderna, com a indicação de soluções estratégicas, o projeto não passou de um exercício quase técnico-acadêmico, sem eficácia no plano concreto de transformação estrutural da sócio-economia (CANDEAS, 2015, p. 58).

O *quarto PPA* (2004-2007), *Plano Brasil de todos*, proposto pelo Governo Lula, usou a mesma metodologia do PPA anterior, mantendo o programa como unidade básica de gestão, com a inovação da participação social durante a elaboração, mas não estabeleceu mecanismos para essa participação na fase da gestão (PAULO, 2010, p. 175). O seu texto apresentou três megaobjetivos como uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo: (a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; (b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e (c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Na vigência do quarto PPA, mais duas iniciativas de retomada do planejamento estratégico foram apresentadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Em 2005, elaborou-se a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), que definiu uma “visão de futuro ou o Brasil que queremos”. Numa inversão da metodologia tradicional, que parte de cenários desejados para a identificação dos obstáculos, a AND, primeiramente, identificou “âmbitos problemáticos” (desigualdade social, concentração de renda e riqueza, pobreza e miséria etc.), para, em seguida, transformá-los em objetivos, que, por sua vez, se desdobram em diretrizes (CANDEAS, 2015, p. 48-49).

Em 2006, o CDES produziu um documento intitulado “Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento”, no qual enunciava 24 pontos consensuais, entre os quais, as reformas política, econômica, social e fiscal. O documento reconhecia como pressuposto fundamental que as condições para planejar estrategicamente estavam estabelecidas: inflação sob controle, *superavit* nas transações correntes e equilíbrio das contas públicas. Também destacava que os três poderes da república, as esferas de governo e a sociedade deveriam interagir e se organizar em torno das prioridades nacionais, por meio da consolidação de um sistema de governança estratégica (CANDEAS, 2015, p. 49-50).

O quinto PPA (2008-2011), *Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, do segundo mandato do Presidente Lula, também manteve a estrutura por programas, modificando alguns aspectos relativos à gestão do plano, como a valorização da avaliação da dimensão estratégica e o fim das revisões anuais (PAULO, 2010, p. 175). As ações do governo foram organizadas em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, sendo que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) foram considerados elementos essenciais da estratégia do PPA.

Em 2010, um estudo prospectivo do país – *Brasil 2022* – foi elaborado, dessa vez sob a liderança da SAE, com a apresentação de um diagnóstico estratégico para 35 setores e a enumeração de metas quantitativas e qualitativas. O documento descreve a conjuntura mundial e sul-americana, aponta um cenário desejado e indica um conjunto de ações para que as metas sejam atingidas, principalmente as relativas à economia, sociedade, infraestrutura e Estado (CANDEAS, 2015, p. 51-53).

Os PPAs de 2004-2007 e 2008-2011 agruparam a maioria dos programas finalísticos por unidade setorial, isto é, atribuiu a responsabilidade pelas ações aos ministérios. Isto fez com que fossem atendidos interesses compartimentados, em atenção aos organogramas ministeriais, redundando em baixa eficácia no enfrentamento de problemas

complexos, que demandam programas multissetoriais. Ademais, a abrangência exaustiva, sem seletividade, obrigou os diversos governos a manifestarem as suas prioridades de outra forma, dissociadas da montagem do PPA, como foi o caso do PAC, elaborado em 2007 e coordenado pela Casa Civil, que indicou os programas prioritários para o desenvolvimento nacional, bem como o PDE, elaborado pelo Ministério da Educação (GARCIA, 2015b, p. 66-67).

Em que pese a responsabilidade de coordenação do PAC ter passado, em 2011, da Casa Civil para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), não houve uma integração com o sistema de planejamento, pois as iniciativas do planejamento estratégico nacional, com ações de maior horizonte temporal que o PPA, se deram no âmbito da Presidência da República (PR). A centralização de algumas funções em torno da Casa Civil e da PR e o ativismo de iniciativas de planejamento setorial e territorial, sem uma coordenação explícita, convergem para o esvaziamento do Sistema de Planejamento (COUTO e MAGALHÃES, 2017, 39-41).

O *sexto PPA* (2012-2015), *Plano mais Brasil*, na gestão de Dilma Rousseff, adotou os “programas temáticos”, aumentando a imprecisão, pois as políticas governamentais são setoriais ou multissetoriais, nunca temáticas. Isso foi resultado da persistente ausência de regulamentação dos arts. 165 e outros da CRFB/88, deixando os técnicos do governo sem orientações conceituais e metodológicas, se sentindo livres para elaborar o PPA (GARCIA, 2015b, p. 72).

Um dos capítulos do PPA 2012-2015, intitulado “dimensão estratégica”, não faz jus ao nome que enuncia. Uma de suas partes, chamada de “macrodesafios”, talvez se aproxime de algo estratégico; entretanto, não são detalhados em seus elementos constitutivos e não orientam a elaboração dos programas e seus respectivos objetivos. Na realidade, os programas temáticos já estavam prontos antes dos macrodesafios, que foram ajustados ou desdobrados pelos ministérios (GARCIA, 2015b, p. 69-71).

A descrição de cada macrodesafio demonstra o enfoque fortemente setorial, além do que enuncia o primeiro macrodesafio – Projeto Nacional de Desenvolvimento – como se fosse de amplo conhecimento. Isto não corresponde à realidade, pois “este projeto não é algo de conhecimento público, não foi debatido dentro do governo, não foi socializado com os responsáveis pela montagem dos programas e não foi tema central no debate eleitoral” (GARCIA, 2015b, p. 71).

O *sétimo PPA* (2016-2019), *Plano desenvolvimento, produtividade e inclusão social*, proposto no segundo mandato de Dilma Rousseff, atualmente em vigor, manteve a metodologia de elaboração do anterior, isto é, se fundamentou em uma leitura por temas de

políticas públicas, com o intuito de fortalecer o caráter estratégico do plano (BRASIL, 2015, p. 9), mas não se pode afirmar que este objetivo foi atingido.

A crítica de Paulo (2013, p. 24-25) sobre o PPA 2012-2015, também válida para o PPA 2016-2019, aponta que as mudanças promovidas na estrutura e no modelo do plano, na tentativa de aproximar-se do discurso político, com o sacrifício do rigor técnico-metodológico, resultou em imprecisões conceituais e ausência de definição de um modelo de gestão. Assim, a linguagem menos técnica pode ter facilitado a comunicação com a sociedade, mas a falta de itens gerenciáveis fez o plano parecer mais um painel de políticas, em detrimento do seu papel de instrumento de planejamento e gestão para resultados.

Da análise da trajetória do planejamento estratégico no Estado brasileiro, desde a Era Vargas até o atual PPA, verifica-se que tanto no capitalismo nacional quanto no capitalismo associado, a intervenção do Estado se mostrou necessária para dinamizar a economia. Mesmo com a força do neoliberalismo, nos anos 80, que pregava a existência de um Estado mínimo, a relação Estado-Economia sempre esteve presente; tanto é que, até os dias atuais, o funcionamento do mercado é regulado por normas oriundas do Estado.

O próprio texto constitucional, no seu art. 219, considera o mercado interno como integrante do patrimônio nacional e que deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Pode-se citar, como exemplo, a Lei Federal nº 12.529, de 30/11/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

A atuação estatal, entretanto, na implantação da industrialização, característica do desenvolvimentismo, e no processo de substituição de importações foram insuficientes para enfrentar o período pós-governos militares, na medida em que a modernização do Estado e o aprofundamento da democracia ainda não permitiram a construção de um planejamento estratégico que dê sustentação a um projeto nacional (DE TONI, 2014, p. 3).

No Brasil, durante quase todo o século XX, houve primazia do planejamento sobre a gestão. A partir da década de 90, após o centralismo político e econômico exercido pelos Governos Militares (1964-1985) e o advento das ideias neoliberais, houve uma inversão e o Estado brasileiro optou por atrelar o planejamento às funções da administração e da gestão estatal, destituído de sentido estratégico (CARDOSO JR., 2014, p. 11). É certo afirmar que os planos governamentais sempre trataram de temas prioritários, como saúde, energia, transportes e outros, mas não foram capazes de manter a impulsão e a continuidade

necessárias, ao longo do tempo, para a consolidação de um Estado de bem-estar social, que ainda está longe de se tornar uma realidade, sendo a sua expansão feita de forma lenta.

Na lição de Kerstenetzky (2012, p. 42-43), o bem-estar desenvolvimentista brasileiro foi caracterizado por uma orientação seletiva, não inclusiva, porque focada em grupos específicos. A industrialização induzida entre os anos 1930 e 1980 produziu políticas sociais que serviram às necessidades dos segmentos urbano-industriais, com uma base social muito restrita.

Nesse sentido, podem-se reconhecer três períodos de inovação institucional e difusão dos direitos sociais no Brasil: (1) período de “bem-estar corporativo” (1930-1964), com implementação das legislações trabalhista e previdenciária; (2) período de “universalismo básico” (1964-1988), quando se unificou a cobertura previdenciária, de modo diferenciado, para estratos sociais excluídos; e (3) período de “universalismo estendido” (a partir de 1988), com a institucionalização da assistência social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a política de valorização do salário mínimo (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

No percurso histórico de implantação do bem-estar social no Estado brasileiro, constata-se a importância do planejamento estatal para a concretização dos direitos sociais e o desenvolvimento nacional. No entanto, segundo Candéas (2015, p. 57-58), o planejamento estratégico não necessariamente resulta em um bom desempenho econômico, haja vista que existem outros fatores que podem determinar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tais como gargalos na infraestrutura, inflação ou instabilidade política.

Por outro lado, é possível verificar picos de crescimento do PIB (Quadro 1) nos planos: Plano de Metas JK (9,5%), PED (9,9%), I e II PND (8,2%) e PPA 2004-2007 (4,7%). Essa resposta positiva da conjuntura econômica se deve à existência de três elementos comuns: a visão estratégica de longo prazo, o compromisso político da alta esfera de Governo e a sólida institucionalidade, o que permite inferir que a viabilidade e a efetividade de um plano estratégico dependem da presença simultânea das três citadas dimensões (CANDEAS, 2015, p. 57-58).

Embora a CRFB/88 tenha previsto os instrumentos formais de planejamento, no seu art. 165 (PPA, LDO e LOA), resgatando alguns princípios do planejamento, o processo decisório do Estado brasileiro continua com os mesmos problemas: “um profundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto-prazo, reforçada pela lógica do ciclo eleitoral”. Além disso, o PPA, em vez de se concentrar em ações estruturantes e investimentos, tornou-se tão

detalhado quanto o orçamento, perdendo foco e seletividade, além da sua dimensão estratégica.

Quadro 1 – Planos estatais e crescimento econômico

PLANO	ANO	CRESC. PIB (%)	PLANO	ANO	CRESC. PIB (%)	
-	1930	-2,1	II PND	1975	5,2	
-	1931	-3,3	II PND	1976	10,3	
-	1932	4,3	II PND	1977	4,9	
-	1933	8,9	II PND	1978	5,0	
-	1934	9,2	II PND / III PND	1979	6,8	
-	1935	3,0	III PND	1980	9,2	
-	1936	12,1	III PND	1981	-4,3	
-	1937	4,6	III PND	1982	0,8	
-	1938	4,5	III PND	1983	-2,9	
PLANO ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS E APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL	1939	2,5	III PND	1984	5,4	
	1940	-1,0	I PND NOVA REPÚBLICA	1985	7,8	
	1941	4,9		1986	7,5	
	1942	-2,7		1987	3,5	
	1943	8,5		1988	-0,1	
PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS	1944	7,6		1989	3,2	
	1945	3,2		1990	-4,3	
	1946	11,6		PPA 1991-1995	1991	1,0
-	1947	2,4			1992	-0,5
-	1948	9,7			1993	4,9
SALTE	1949	7,7			1994	5,8
	1950	6,8	1995		4,2	
	1951	4,9	PPA 1996-1999		1996	2,6
PLANO NACIONAL DE REAPARELHAMENTO ECONÔMICO	1952	7,3			1997	3,3
	1953	4,7		1998	0,1	
	1954	7,8		1999	0,8	
	1955	8,8	PPA 2000-2003	2000	4,4	
METAS JK	1956	2,9		2001	1,3	
	1957	7,7		2002	2,7	
	1958	10,8		2003	1,1	
	1959	9,8		PPA 2004-2007	2004	5,7
	1960	9,4	2005		3,2	
1961	8,6	2006	4,0			
1962	6,6	2007	6,1			
TRIENAL	1963	0,6	PPA 2008-2011	2008	5,2	
TRIENAL / PAEG	1964	3,4		2009	-0,3	
PAEG	1965	2,4		2010	7,5	
	1966	6,7		2011	4,0	
PAEG / DECENAL	1967	4,2		PPA 2012-2015	2012	1,9
DECENAL / PED	1968	9,8	2013		3,0	
DECENAL / PED	1969	9,5	2014		0,5	
PED / METAS E BASES	1970	10,4	2015		-3,5	
METAS E BASES	1971	11,3	PPA 2016-2019	2016	-3,3	
METAS E BASES/ I PND	1972	11,9		2017	1,0	
I PND	1973	14,0		2018	1,1	
I PND / II PND	1974	8,2		2019	0,8 (previsão)	

Fonte: IBGE, 2019 (Disponível em: <goo.gl/JDshTY> e <goo.gl/A1p5yf>. Acesso em: 03 mar. 2019)

Dessa forma, os governos criaram, equivocadamente, “listas de obras prioritárias”, paralelas aos órgãos de planejamento, com ênfase na dimensão orçamentária, como o “Brasil em Ação” (1996), “Avança Brasil” (2000) e o “PAC” (2007) (DE TONI, 2014, p. 9).

O PPA como um plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, conforme dispõe a CRFB/88, tem a sua efetividade comprometida. Basta comparar os valores globais dos programas temáticos com a execução orçamentária para se constatar que, ano a ano, esses valores são atualizados com base nas dotações atualizadas nas respectivas LOAs. Dessa forma, há uma inversão, pois em vez de o PPA balizar a elaboração das LOAs, as dotações atualizadas das leis orçamentárias é que têm promovido a revisão do PPA. Em consequência, os valores globais dos programas temáticos não são considerados como parâmetro para elaboração das LOAs, a fim de que as metas do PPA sejam alcançadas (BRASIL, 2017, p. 10).

Apesar da importância que a Constituição lhe atribui, “o PPA tem sido elaborado muito mais com o intuito de cumprir determinação constitucional, do que de orientar os órgãos, como um planejamento de médio prazo, na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais” (BRASIL, 2017, p. 11).

2.2.2 Fundamentos normativos contemporâneos que justificam a intervenção e o planejamento estatal

O Estado Liberal, que emergiu da Revolução Francesa, estabeleceu uma distinção entre a atividade econômica e a atividade política, sendo evidente que o Estado, durante o século XIX, ficou ausente do domínio econômico, reservado à iniciativa privada. Após a Revolução Industrial, com o surgimento das fábricas, dos aglomerados urbanos e as mudanças na vida social e política dos países, o Estado passa, paulatinamente, a abarcar um maior número de atribuições, intervindo de uma forma mais assídua na vida econômica e social, com o fim de pacificar os conflitos de interesses de grupos e de indivíduos (FILHO, 1968, p. 5-10).

A intervenção estatal foi uma reação ao liberalismo ortodoxo e representou um grande avanço nas relações sociais, porque produto de uma teoria que “passou a admitir a participação direta e efetiva dos órgãos estatais para a efetivação de políticas econômicas e sociais destinadas a garantir iguais oportunidades a todos os cidadãos” (CRUZ, 2004, p. 310-

311). Tal teoria passou por muitas variações durante o Século XX, cujas discussões doutrinárias evoluíram desde a justificativa da intervenção do Estado como uma forma de atualização do Estado Liberal até a ideia do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*)¹⁶, adequada às sociedades complexas que passaram a exigir, cada vez mais, a intervenção do Estado. (CRUZ, 2004, p. 311)

Contribuíram para a reformulação das políticas públicas estatais de livre mercado ou liberal, as ideias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), na sua obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, de 1936, onde lança as bases conceituais da macroeconomia, revolucionando o pensamento econômico. Botelho e Winter (2014, p. 59-60) lecionam que Keynes se opõe à teoria clássica e defende a intervenção do Estado, que deve garantir um padrão mínimo de vida. O conjunto de ideias de Keynes, adotado pelas principais potências econômicas do Ocidente, deram origem às razões teleológicas do Estado do Bem-Estar Social, que deve se voltar para o crescimento econômico, o pleno emprego e a redistribuição da renda.

Acrescente-se à conjuntura da época a incorporação aos textos constitucionais dos direitos de segunda dimensão (sociais, culturais e econômicos), sob o influxo das Constituições do México (1917) e de Weimar (1919). Bonavides (2017, p. 233) entende que a Constituição do Estado liberal do século XIX somente disciplinava o poder estatal e os direitos de primeira dimensão ou individuais (civis e políticos), enquanto que o Estado social de hoje tem uma esfera muito mais ampla de regulação, que envolve o poder estatal, a sociedade e o indivíduo.

De fato, a Constituição brasileira de 1934 foi a primeira que incluiu um capítulo referente à ordem econômica e social. Para Nunes (2011, p. 37-38), a Constituição de Weimar lançou as bases da passagem do Estado de direito ao Estado social, questionando a tese liberal da autonomia das forças econômicas. Assim, por intermédio da intervenção do Estado, a economia passou a ser um problema político, fazendo surgir a ideia de programação

¹⁶ A expressão inglesa *welfare state*, traduzida para o português em “Estado de bem-estar”, foi uma invenção política criada pelo historiador e cientista político Alfred Zimmern, nos anos 1930, quando identificou a evolução do Estado britânico de um *power state* para um *welfare state*. O seu significado inicial se confundia com o Estado democrático de direito, mas, atualmente, ele pode ser aplicado para “nomear distintos contextos de intervenção pública que guardam certas características mínimas”, como o universalismo (direitos sociais iguais) e a prevenção das desigualdades, encontráveis nas reconstruções históricas usuais. A defesa de sua atualidade se “confunde com a defesa da social-democracia em seu melhor: a resistência sistemática à dissolução dos laços sociais pelos nexos mercantis”. Os compromissos do *welfare state* são entendidos como “compromissos com os cidadãos, a partir de uma concepção principalmente política de cidadania”. Ele pode ser demarcado como “um conjunto histórica e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição” (KERSTENETZKY, 2012).

econômica e o desenvolvimento da planificação urbanística, bem como as políticas de ordenamento do território e seu enquadramento jurídico.

Muitos dos direitos sociais previstos na Constituição de 1934 constituem obrigações de fazer e não podem ser atendidos sem um adequado planejamento (CARVALHO FILHO, 2008). O planejamento é, então, uma técnica de intervenção do Estado no domínio econômico, realizado pela elaboração de uma peça técnica, o plano, que é representado por uma lei (SOUZA, 2005, p. 372-373). Por isso, somente a partir da Constituição de 1934, o planejamento aparece em diversas áreas, sob a forma de “plano”, inspirado pelas normas programáticas das Constituições de Weimar (1919) e acentuando a intervenção estatal. O planejamento, nas duas primeiras Constituições (1824 e 1891), não é mencionado, em razão da conjuntura da época, que se voltava, apenas, para alguns direitos e garantias fundamentais – direitos de 1ª geração: civis e políticos (VELOSO, 2014, p. 75-76).

Na Constituição de 1937, com a instalação do “Estado novo”, as normas programáticas e o planejamento perdem a importância, pois o Estado, preocupado com a sua defesa, se volta prioritariamente para as suas ameaças. Já a Constituição de 1946 reduziu a utilização do planejamento para poucos setores, sendo considerado um retrocesso desse instituto em relação à Constituição de 1934 (VELOSO, 2014, p. 77-78).

A Constituição de 1967, em que pese ter ampliado as normas programáticas, com a previsão de diversos planos nacionais e regionais e o aprimoramento do planejamento financeiro, teve como principal preocupação a segurança nacional, em virtude do regime de exceção que vivia o país. A Emenda Constitucional nº 01/1969 não trouxe grandes avanços, mantendo os mesmos planos da Constituição de 1967 (VELOSO, 2014, p. 79-81).

O planejamento foi contemplado na Constituição de 1988 tanto no seu sentido sistemático como nos planos que o compõem, reforçando a sua característica normativa e não meramente programática (OLIVEIRA, 2019, p. 101). Assim, os principais dispositivos constitucionais que tratam do planejamento são os seguintes:

a) art. 21, IX: competência da União para elaborar e executar *planos nacionais e regionais* de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

b) art. 25, § 3º: possibilidade de os Estados poderem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o *planejamento* e a execução de funções públicas de interesse comum;

c) art. 29, XII: cooperação das associações representativas no *planejamento municipal* como um dos preceitos a serem observados na Lei Orgânica dos municípios;

d) art. 30, VIII: competência dos municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante *planejamento* e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

e) art. 43, § 1º, II: previsão de lei complementar que disponha sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os *planos regionais*, integrantes dos *planos nacionais de desenvolvimento econômico e social*, aprovados juntamente com estes;

f) art. 91: participação do *Ministro do Planejamento* no Conselho de Defesa Nacional;

g) art. 165: *plano plurianual*, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais como leis de iniciativa do Poder Executivo;

h) art. 174, caput: exercício, por parte do Estado, da função de *planejamento*, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado;

i) art. 171, § 1º: estabelecimento, por lei, das diretrizes e bases do *planejamento do desenvolvimento nacional* equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os *planos nacionais e regionais de desenvolvimento*;

j) art. 187, caput: *planejamento e execução da política agrícola*, na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes;

k) art. 226, § 7º: *planejamento familiar* como livre decisão do casal, fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas;

Além dos citados anteriormente, existem outros dispositivos constitucionais acerca de planos específicos (plano diretor de municípios, planos de carreira, planos de previdência social, planos nacionais de educação, cultura, juventude e outros), bem como de atribuições e competências do Congresso Nacional para avaliação e acompanhamento dos planos de governo. Veloso (2014, p. 127) ressalta que o planejamento se apresenta na Constituição de 1988 ora como princípio (art. 174, caput), ora como regra (arts. 165 e 166).

A importância atribuída, pelo texto constitucional, aos direitos fundamentais ressalta a relevância da presença estatal, cujos órgãos e entidades públicas têm o compromisso com a melhora de vida da população, encontrando no planejamento uma ferramenta natural para uma atuação eficiente. Em consequência, os modelos de gestão adotados pela Administração Pública para atender as demandas da sociedade brasileira devem considerar a

atividade de planejar em constante diálogo com os destinatários das ações públicas (CASIMIRO, 2017b, p. 451).

Se a concretização dos direitos fundamentais é o fim último do planejamento, então não se pode considerá-lo um instrumento extrajurídico, pois “ele pode representar a atuação do Estado como regulador ou executor, vedando o comportamento aleatório ou desorganizado gerador de ineficiências” (VELOSO, 2014, p. 109). Nesse sentido, o planejamento é um instituto jurídico porque, presente em várias normas, tem a capacidade de gerar direitos e deveres, resultando na efetividade dos comportamentos sociais (VELOSO, 2014, p. 27).

A CRFB/88 concebeu um Estado necessariamente implementador de políticas públicas, cabendo à Administração Pública, atuando de maneira interventiva nos domínios econômico e social, se valer do planejamento, “baseado em dados concretos, interpretações técnicas e políticas, definição de estratégias e levantamento de custos e recursos, participação social, com foco na promoção da justiça social” (CASIMIRO, 2017b, p. 452).

De fato, a CRFB/88 estimulou a participação social na implementação de políticas públicas, particularmente em âmbito local, com a criação de conselhos gestores de políticas públicas, consultas populares, orçamentos participativos e planos diretores municipais (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 4). No entanto, a realidade brasileira mostra que os cidadãos se contentam em receber do Estado determinados bens e serviços, limitando-se, no processo decisório democrático, a eleger políticos profissionais, entregando-lhes a gestão do aparelho estatal, sem o adequado controle social (PINZANI, 2010, p. 272).

A fim de contribuir para a institucionalização da gestão participativa, os governos municipais, estaduais e federal criaram, nas duas últimas décadas, novos canais de interlocução com a sociedade civil para a gestão das políticas públicas. Mesmo com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e da Secretaria Nacional de Articulação Social, no âmbito federal, além de conselhos e conferências, bem como a participação no debate sobre os Planos Plurianuais, há necessidade de se qualificar os espaços já constituídos, de forma a contemplar atores diversos, potencializando as suas capacidades de influir na formulação, implementação e monitoramento das ações governamentais (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 16).

No plano infraconstitucional, o planejamento está contido em uma infinidade de normas. Vale lembrar que o Decreto-Lei nº 200/67 apresenta esse instituto como um dos princípios fundamentais das atividades da Administração Federal (art. 6º); aponta os objetivos do planejamento e os seus instrumentos (art. 7º); dispõe que os serviços que compõem a

estrutura central de direção, em cada órgão da Administração Federal, deve se concentrar nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (art. 10, § 2º); estabelece que os órgãos de planejamento elaborem programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, os quais orientam a ação administrativa do Poder Executivo (art. 15); e trata da estrutura do órgão central de planejamento em cada Ministério (arts. 22 e 23).

A Lei n.º 10.180/2001 dispõe sobre a organização e disciplina dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF). Sobre o não cumprimento do objetivo desta lei, Garcia e Cardoso Jr. (2015, p. 88-89) entendem que ela não sistematiza o processo de planificação estratégica e de coordenação intragovernamental, uma vez que se limita aos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis, com uma visão economicista e fiscalista, não se materializando qualquer tentativa, liderada pelo SPOF, de construir um plano estratégico nacional.

Ainda no âmbito infraconstitucional, o ordenamento jurídico brasileiro possui muitas leis que adentram no planejamento de funções governamentais, como, por exemplo, na área da segurança (Lei n.º 11.530, de 24/10/2007 - institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI); na educação (Lei n.º 13.005, de 25/06/2014 - aprova o Plano Nacional de Educação – PNE); na previdência (Lei n.º 8.213 - dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e Lei n.º 8.212 - institui o plano de custeio); na cultura (Lei n.º 12.343, de 02/12/2010 - institui o Plano Nacional de Cultura – PNC); no saneamento básico (Lei n.º 11.445, de 05/01/2007 - estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico).

Em que pese o planejamento ser considerado um instituto jurídico, poucas obras de Direito Administrativo tratam do planejamento estatal como um de seus tópicos, haja vista que a sua vinculação ao Direito Econômico é mais acentuada, em face dos inúmeros planos econômicos já experimentados no país. Entretanto, a obrigação de o Estado planejar não está afeta apenas ao campo econômico, mas também, na educação, na infraestrutura e em outras áreas de responsabilidade (MARRARA, 2011, p. 2).

Dessa forma, não se pode associar o planejamento ao autoritarismo, mas sim, a uma concepção democrática, uma vez que um Estado aleatório e desorganizado não é eficiente na consecução das metas públicas que o próprio ordenamento jurídico lhe impõe. Assim, o Direito Administrativo não pode ignorar o planejamento e seus resultados, pois está inserido nas formas de atuação do Estado, quer para restringir, quer para oferecer comodidades aos cidadãos, com base em um interesse público maior (MARRARA, 2011, p. 2).

Se cabe ao Governo e à Administração Pública, primariamente, a tarefa de planejar estrategicamente as ações do Estado para a concretização dos direitos fundamentais sociais, então o Direito Administrativo deve ter os meios para tal. Daí, a necessidade de “administrativizar o Direito Constitucional”, posto que o inverso já ocorreu, isto é, houve um processo de constitucionalização do Direito Administrativo, resultante da irradiação dos valores oriundos do núcleo central da CRFB/88 formado pela dignidade humana e pelos direitos fundamentais do cidadão. Dessa forma, as ferramentas mais adequadas do aparato administrativo devem equipar o Direito Constitucional de forma a permitir que o Poder Público implemente as medidas necessárias para que os cidadãos possam usufruir dos seus direitos fundamentais sociais (HACHEM, 2014, p. 56-58).

No federalismo, em razão da pluralidade de vontades dos diversos entes políticos autônomos e dotados de competência, são comuns os conflitos jurídicos de competência, uma vez que existem competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas). Da mesma forma, ocorrem conflitos de planejamento numa federação, necessitando de um sistema de intercâmbio de informações públicas entre os entes federados para a coordenação do planejamento estatal. São exemplos de sistemas coordenados de políticas públicas, acolhidos pelo legislador brasileiro: o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA (Lei 6.938/1981), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC (Lei 8.078/1990) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH (Lei n. 9.433/1997) (MARRARA, 2011, p. 15-16).

Quando se fala em planejamento administrativo em um contexto federativo, o Direito Administrativo positivo e a ciência do Direito Administrativo apresentam deficiências e lacunas, pois não conseguem dar respostas claras para o enfrentamento de conflitos iminentes à atividade de planejamento ou entre seus elementos essenciais (planejamentos, planos e metas) e conflitos entre as entidades estatais responsáveis pelo planejamento (MARRARA, 2011, p. 17-19)

O anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa¹⁷, entregue pela comissão de juristas ao Ministério do Planejamento em 16 de julho de 2009, tenta dar algumas respostas, incluindo em suas normas o planejamento como um tópico de direito administrativo. O art. 35 do anteprojeto, ao traçar uma tipologia do planejamento (geral, regional, setorial e intersetorial), o torna uma ferramenta obrigatória da ação administrativa, “determinando seu uso nas diversas áreas em que o Poder Público atua, quer como regulador

¹⁷ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2r8ctlz>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

da atividade social e econômica quer como executor direto de serviços públicos ou de serviços meramente administrativos” (MARRARA, 2011, p. 19-22).

A Administração Pública está fortemente associada ao planejamento, na medida em que não se admite o Estado, como entidade representativa do povo, atuar de forma aleatória, caótica e ineficiente (MARRARA, 2011, p. 27). A partir do texto da Constituição federal, pode-se verificar o dever de planificação imputado ao poder público, sobretudo nas previsões sobre competências, nas quais estão previstos o dever de elaborar e executar planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento (CASIMIRO, 2017a, p. 103).

Não cabe à Administração escolher entre planejar e não planejar, uma vez que a realização do planejamento ganhou dignidade constitucional. No entanto, deve-se reconhecer que a atividade de planejamento não se confunde com a atividade legislativa ou executiva regulamentar na formulação de regras abstratas e gerais, nem tampouco com a produção de atos administrativos individuais e concretos. Por outro lado, o plano, como resultado da atividade de planificação, tem o caráter de norma jurídica; tanto é que a Constituição, no seu art. 174, dispõe que os órgãos e entes da Administração devem observar o que foi definido no planejamento, enunciando o caráter determinante e a existência de produção jurídica na atividade de planejamento (OLIVEIRA, 2017, p. 544-545).

Uma vez que a efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos não se realiza sem planejamento, revela-se, implicitamente, um direito fundamental ao planejamento, haja vista que esse direito também não se efetiva sem que se possa exigi-lo juridicamente (VELOSO, 2014, p. 54). Pode-se invocar, também, o direito fundamental à boa administração pública, que é o “direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, [...] e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”. Esse direito deve observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades (FREITAS, 2014, p. 21).

A ausência de planejamento nacional de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais e se constitui numa fragilidade do arcabouço do sistema nacional de planejamento, resultando em ações de governo descontínuas e desalinhadas. Apesar da clareza do comando constitucional (art. 171, §1º, da CRFB/88) sobre a obrigatoriedade da elaboração do planejamento, restam lacunas legislativas, que podem decorrer da falta de clareza quanto à responsabilidade dos órgãos do Governo Federal para estabelecer a agenda de longo prazo (BRASIL, 2017, p. 7-8).

Alguns Estados subnacionais se encontram em situação mais avançada do que o Governo Federal com relação ao planejamento de longo prazo, como é o caso de Pernambuco (Plano Pernambuco 2035), Mato Grosso (Plano de Longo Prazo de Mato Grosso - Macro-objetivos, metas globais, eixos estratégicos, estratégias e linhas estruturantes) e Ceará (Plano Ceará 2050) (BRASIL, 2017, p. 9).

Existe uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 122/2015¹⁸, em tramitação no Senado Federal, que pode contribuir, caso aprovada, para a elaboração de um planejamento estratégico estatal. A proposta inclui no art. 165 da CRFB/88 o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES), cuja previsão está contida no artigo. 21, inc. IX. O PNDES, conforme redação da PEC, “estabelecerá a visão de futuro, os objetivos estratégicos do país e metas de longo prazo, divididos por assuntos de interesse nacional, por meio de estudos prospectivos, visando o desenvolvimento sustentável em suas três vertentes, econômica, social e ambiental”.

A PEC também altera a redação do art. 35, § 2º, do ADCT, fixando a vigência do PNDES até o final do terceiro exercício financeiro do quinto mandato presidencial subsequente e estabelecendo que o seu encaminhamento deve ser feito até quatro meses antes do encerramento do terceiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Portanto, o PNDES contempla um horizonte temporal de vinte anos.

Independente da aprovação da PEC 122/2015, o Governo já possui quadros capacitados para coordenar as políticas públicas e resgatar a função planejamento, pelo aproveitamento do que já foi produzido, como por exemplo, a construção de cenários prospectivos, elaborados pelo IPEA, em parceria com a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR), publicado, em 2017, no livro “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento”¹⁹.

Por que o IPEA, sendo uma Fundação Pública federal, vinculada ao Ministério da Economia, empenhou tempo e recursos humanos e financeiros para produzir um trabalho tão denso e importante, mas o Governo não se apropriou deste trabalho? Garcia e Cardoso Jr. (2015, p. 82) entendem que a reformulação do processo de planejamento do governo federal teria quase todos os recursos críticos requeridos sob o controle do Executivo Federal e que a principal dificuldade é alocar o tempo dos dirigentes para essa tarefa e convencê-los de que o tempo despendido com a reforma não será perdido, mas “tempo para se produzir mais tempo”, permitindo condições estruturais para fazer melhor e mais rápido mais à frente.

¹⁸ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2hzcw53>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

¹⁹ Disponível em: <<https://tinyurl.com/yyo3khum>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

Nesse diapasão, aproveitando-se dos quadros existentes, de suas experiências e produções intelectuais, o Executivo tem condições de redirecionar o planejamento governamental, por meio da regulamentação da elaboração e organização do PPA, fornecendo uma orientação segura para a interpretação do art. 165, § 1º, da CRFB/88, de modo a cumprir o mandamento constitucional do desenvolvimento nacional equilibrado, conforme prevê o art. 174, § 1º, da CRFB/88.

O crescimento econômico e o desenvolvimento são resultados de um planejamento estratégico, que depende de vários elementos para a sua viabilidade e efetividade, destacando-se, entre eles, o compromisso político da alta esfera de Governo. Este compromisso, impulsionador dos demais elementos, não está presente na atual realidade brasileira. Por isso, as perspectivas, pelo menos de curto prazo, não são alentadoras, em razão da ausência de lideranças políticas que atribua a importância devida ao planejamento estratégico.

Acrescente-se a isso o fato de que, na reorganização da estrutura administrativa do atual governo, o órgão responsável pela elaboração do PPA, a Subsecretaria de Planejamento Governamental, foi localizado no 4º escalão do governo, dentro do organograma do novo Ministério da Economia. No antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, absorvido pelo atual Ministério da Economia, o órgão responsável pela elaboração do PPA (Departamento de Assuntos Macroeconômicos e Fiscais) estava no 3º escalão do governo, que também não era apropriado. Isto significa dizer que a estrutura regimental do Ministério da Economia, aprovada pelo Decreto nº 9.745, de 08/04/2019, interpôs entre essa Subsecretaria (de Planejamento Governamental) e o decisor estratégico (Presidente da República) três escalões hierárquicos, a saber: a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria, a Secretaria Especial de Fazenda e o próprio Ministro da Fazenda.

Algumas competências da Subsecretaria de Planejamento Governamental, elencadas no art. 44 do Decreto nº 9.745, de 08/04/2019, não são compatíveis com o seu escalão de governo, razão pela qual deveria estar no mesmo nível hierárquico dos ministérios, diretamente ligada ao Presidente da República, o que facilitaria, em muito, o desempenho de suas funções. Dentre essas competências, que caracterizam a dificuldade de atuação da Subsecretaria, três delas podem ser citadas: i) coordenar as ações de planejamento de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal; ii) estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual; e iii) orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de programas

e políticas relacionados a temas econômicos e sociais, inclusive no âmbito do plano plurianual.

Indo ao encontro da ideia de aproximar o órgão responsável pelo planejamento governamental do Presidente da República, cabe destacar, nesse momento, a proposta do Dr. José Celso Cardoso Júnior, um dos pesquisadores do IPEA, acerca da reformulação do PPA, de forma a torná-lo um aliado estratégico do Governo, bem como a centralidade exigida para tal.

Cardoso Jr. (2015, p. 148-150) entende que o órgão central de planejamento estratégico deve ser uma unidade da Presidência da República, com forte capacidade de articulação e coordenação intra e interinstitucional. Dessa forma, propõe uma reorganização institucional do planejamento federal governamental, com uma Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR), como órgão central, tendo como entidades vinculadas o IPEA, o IBGE, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Fórum Interconselhos (devidamente institucionalizado) e o Comitê Governamental de Participação Social (a ser criado).

O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República incorporaria algumas secretarias do Ministério do Planejamento e a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais/PR. Assim, a nova SEPLAN/PR teria a seguinte estrutura: Secretaria de Planejamento de Longo Prazo; Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação Estratégica; Secretaria de Orçamento Federal e Estatais; Secretaria de Monitoramento e Avaliação; Secretaria de Articulação Institucional e Social; e Secretaria de Assuntos Internacionais (CARDOSO JR., 2015, p. 148-149).

Uma vez modificada e estrutura institucional do planejamento governamental, faz-se necessário organizar o PPA em níveis diferentes de temporalidade e direcionalidade estratégica, em face dos diferentes tempos de maturação e priorização estratégica das políticas públicas. Além disso, deve-se mudar o foco do planejamento orçamentário, de uma visão limitada, baseada na eficiência, para uma visão ampliada e adequada, que considere a eficácia e efetividade, em que pese a dificuldade em selecionar os indicadores apropriados (CARDOSO JR., 2015, p. 150-152). Assim, os indicadores de eficácia, que medem a capacidade da ação governamental para entregar os bens e serviços à população e ao mercado, de modo tempestivo, estariam relacionados aos objetivos estratégicos; por outro lado, os indicadores de efetividade, que medem o impacto finalístico da ação governamental, seriam referenciados às metas do plano (CARDOSO JR., 2015, p. 164-165).

O PPA, com uma nova organização, do tipo matricial, teria três níveis de organização da política pública: novos programas temáticos (em torno de dez); objetivos estratégicos de médio e longo prazo (entre sessenta e cem); e objetivos prioritários de governo (cerca de dez no total) e de ministérios setoriais (em torno de trinta). Os objetivos prioritários de governo seriam delineados espacialmente, compondo as Áreas Prioritárias de Ação (APAs), cada uma com um plano nacional de territorialização para cada conjunto de objetivos prioritários sobrepostos espacialmente (CARDOSO JR., 2015, p. 154-156).

Para que o PPA seja modificado, as propostas devem considerar que “planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução”, sendo que o governo precisa enxergá-lo como um aliado estratégico e não como um obstáculo constitucional. Além disso, o “planejamento não é plano, é política”, pois consiste em um processo tecnopolítico que concretiza os projetos oriundos da sociedade, conduzidos por grupos que disputam, legitimamente, o poder. Dessa forma, os governantes que recusam a alternativa planejadora revelam falta de compreensão de que a raiz dos problemas não pode ser atacada rápida e facilmente no curto prazo, mas sim, com soluções estruturantes e perenes (CARDOSO JR., 2015, p. 145-146).

Pode-se afirmar que não há planejamento estratégico de longo prazo no Brasil, embora existam iniciativas e planos de longo prazo em níveis setoriais e empresariais. Também não existe um consenso nacional pleno sobre o estabelecimento de objetivos de médio e longo prazo, em um país com tantos interesses e ideologias conflitantes. A CRFB/88 organizou um consenso mínimo sobre os rumos do desenvolvimento nacional, mas desde sua promulgação ela vem sendo desfigurada e deslegitimada pelos sucessivos governos (CARDOSO, 2018)²⁰.

A proposta do IPEA, cujas principais ideias foram apresentadas, é passível de aperfeiçoamentos; entretanto, somente o comprometimento político pode implementá-la. É imprescindível, também, a demonstração da sua importância para a sociedade, bem como a participação popular, a exemplo do que já acontece na elaboração do PPA, com o Fórum Interconselhos e os Fóruns Regionais e Setoriais.

Um aperfeiçoamento interessante seria incluir os Ministros de Estado no CDES, de forma a permitir a sua participação e comprometimento no planejamento estatal. De acordo com Lopes (2006, p. 126), foi exatamente o que fez o ex-presidente Juscelino Kubitschek,

²⁰ Em 06/04/2018, o Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, concedeu uma entrevista ao Autor, transcrita no Apêndice A desta Dissertação, na qual ele aborda importantes aspectos sobre o planejamento estratégico de longo prazo.

quando criou, no primeiro dia de seu governo, o Conselho de Desenvolvimento, composto pelos Ministros de Estado, Chefes das Casas Civil e Militar e presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Foram criados grupos de estudo, nos diversos Ministérios, responsáveis por aprofundar a análise das metas e propor recomendações objetivas, atos governamentais e planos de ação.

Na medida em que um planejamento estratégico de longo prazo vincula governos e políticos, pode-se neutralizar a estratégia de manutenção e reprodução do Estado patrimonialista. Sobre essa ideia, Ribeiro (2008, p. 36) se manifesta a respeito do patrimonialismo, considerando-o uma das formas (além da corrupção) pela qual se materializa a usurpação da coisa pública, verdadeiro inimigo do Estado, “que o príncipe dirige como sua empresa pessoal” e define-o, atualmente, como o “modo pelo qual governantes, de qualquer nível, se valem do bem comum para sua vantagem privada”.

O conceito de Estado patrimonialista foi pioneiramente formulado por Raymundo Faoro, na sua obra “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”. Nela, Faoro (2012, p. 14) busca, nos primórdios do estado português, a formulação teórica do conceito, em que o poder do Rei de Portugal se revestiu de caráter patrimonial, no qual a Fazenda Pública se confunde com a propriedade real. Assim, o reino é terra do Rei, que detém a propriedade da riqueza, com poder para realizar doações e concessões (FAORO, 2012, p. 48), sendo a economia obediente à sua regência material, com uma intensidade maior do que os modos modernos de intervenção do Estado ou as interferências limitadas da concepção liberal (FAORO, 2012, p. 205).

Em razão de o desenvolvimento nacional se constituir em um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como dispõe o art. 3º da CRFB/88, cabe ao Estado envidar esforços para que as necessidades humanas dos seus cidadãos sejam atendidas, dentro de uma ordem econômica que valorize a justiça social. Em países emergentes, como o Brasil, a atuação do Estado continua sendo o único meio de acesso a um mínimo de bens essenciais, como saúde, educação, energia elétrica e outros. Não há espaço para um estado regulador, que se restrinja a estabelecer parâmetros; por outro lado, não se advoga um Estado Máximo e nem o Mínimo, mas sim um Estado Essencial, que concretize os direitos fundamentais (SCHIER, 2011, p. 294-295).

O Estado, para Hegel (1998, § 260-261, p. 35-36), deve ser forte, na medida em que está numa posição externa e superior ao indivíduo, que terá suas motivações particulares asseguradas através dos direitos; assim, organizando a vida coletiva e individual, o Estado proporciona um convívio social harmonioso e a satisfação plena do indivíduo. O filósofo

entende que “o Estado é a efetividade da liberdade concreta” (HEGEL, 2010, § 260, p. 235), promovendo-a no âmbito mais pleno possível, pois se trata de uma instituição política capaz de permitir a liberdade para o cidadão e para toda uma coletividade; portanto, não há liberdade fora do Estado.

Não se pode falar de planejamento sem falar de políticas públicas e serviços públicos, bem como na imbricação dos seus conceitos. Um planejamento estatal pode gerar uma política pública; por sua vez, uma política pública exige planejamento para a sua concretização, que pode se realizar pela prestação de um serviço público. É o que pretende explorar o próximo capítulo, com uma abordagem sobre a política pública de saneamento básico, importante para uma boa qualidade de vida e alvo de intensas discussões nos dias de hoje.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DOS RESULTADOS DO PLANEJAMENTO ESTATAL

No capítulo anterior, realizou-se um estudo da trajetória do planejamento estatal, evidenciando-se os órgãos de assessoramento e os planos de governo, que caracterizam, respectivamente, seus elementos subjetivos e objetivos, bem como os fundamentos normativos do planejamento, concluindo-se pela necessidade de se resgatar a função planejamento, como forma de reconduzir o país aos trilhos do desenvolvimento econômico e social.

Caracterizada a existência e a importância do planejamento estatal, analisa-se, agora, um de seus resultados: a política pública de saneamento básico. Antes, porém, em uma primeira parte, a análise explora a relação entre o planejamento estatal e políticas públicas, abordando-se o processo de planejamento e suas fases e a construção de políticas públicas para a solução dos problemas coletivos.

Na segunda parte do capítulo, um dos problemas coletivos, o saneamento básico, é estudado sob a ótica de política pública, que se concretiza por intermédio da prestação de um serviço público estatal, haja vista a sua importância para a saúde da população e para o meio ambiente, com benefícios econômicos em outras áreas de atuação do Estado, justificando os vultosos investimentos no setor.

Em seguida, faz-se um pequeno retrospecto histórico, com o fim de demonstrar que as diversas formas de prestação dos serviços de saneamento básico oscilaram entre a centralização e a descentralização, por parte do Estado, compreendendo a discussão, sempre atual, sobre a participação da iniciativa privada. Discute-se, também, o atual marco regulatório do saneamento básico e a proposta de sua modificação, por meio de um projeto de lei, já aprovado pelo Senado Federal.

3.1 Planejamento estatal e políticas públicas: uma relação necessária

A atuação estatal não pode ser desordenada, porque fruto de planejamento, que pode ser global ou setorial. No planejamento global, todas as áreas governamentais são consideradas e priorizadas, enquanto no setorial apenas uma área específica é levada em consideração. Ambas as formas estabelecem objetivos e metas, assim como emitem diretrizes a serem cumpridas.

As políticas públicas são construídas com base nas diretrizes estabelecidas no planejamento estatal; daí, a relação intrínseca que existe entre os dois institutos. Todavia, uma determinada norma pode dar início à elaboração de uma política pública, sendo que a própria Constituição pode se constituir nesse ponto de partida, na medida em que enuncia direitos de forma abstrata, a exigir densificação normativa, ou fixa temas prioritários, muitas vezes estabelecendo a própria política pública no texto constitucional, como, por exemplo, a política urbana (arts. 182 e 183), a política agrícola e fundiária (arts. 184 a 191) e a política cultural (arts. 215 a 216-A).

Em última instância, planejamento estatal e políticas públicas estão a serviço da concretização constitucional, na busca da instituição de um Estado democrático, destinado, como dispõe o preâmbulo da Constituição, “a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]”.

3.1.1 O processo do planejamento, seus resultados e a necessidade de constante retroalimentação

Grosso modo, planejamento é a descrição do caminho de uma situação atual para uma situação futura desejada, no qual são estabelecidos objetivos e os meios adequados para a sua concretização. Em se tratando de planejamento estatal, os objetivos são fixados pela política, por intermédio do Poder Legislativo, que representa o povo, traduzindo-lhe suas necessidades e aspirações. Nesse sentido, “o caráter político do Estado, portanto, lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem atingidos, impondo a escolha dos meios adequados” (DALLARI, 2010, p. 129).

O que o Estado deseja para o seu povo? Que estágio de desenvolvimento econômico e social se espera para daqui a dez, vinte ou trinta anos? As respostas para tão intrigantes questionamentos podem ser encontradas em um eficiente planejamento estratégico, no qual é estabelecido um cenário futuro desejado e factível, cuja concretização deve ser perseguida pelo poder nacional. A CRFB/88 lançou as bases para este planejamento, na medida em que estabeleceu, em seus arts. 1º e 3º, respectivamente, os fundamentos e os objetivos da República.

A ordem econômica descrita no art. 170 da CRFB/88 aponta para uma opção capitalista, por parte dos constituintes, uma vez que a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência figuram entre os princípios adotados. Entretanto, o mesmo art. 170

enuncia outros princípios, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

Essa mescla de princípios indica que o Estado brasileiro também optou por ser um Estado Social, pois se utiliza de dispositivos constitucionais de caráter social, na tentativa de se contrapor aos efeitos nocivos – as externalidades – do capitalismo. Tanto é que elege entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, no seu art. 1º, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

Por uma opção do constituinte originário, a CRFB/88 fixou, além do art. 3º, outros dispositivos definidores de fins e objetivos para o Estado e para a sociedade e, por isso mesmo, ela é considerada uma constituição dirigente. Nas palavras de Canotilho (1994, p. 14) “a Constituição, na senda de uma filosofia iluminista (idealista e materialista), tem a ‘função’ de propor um ‘programa racional’ e um ‘plano’ de realização da sociedade”. Assim, nesse modelo (constituição-programa) ganha relevo a ideia de constituição dirigente.

A constituição dirigente vincula, portanto, o legislador, cujos poderes são limitados pela programaticidade do texto constitucional. Prossegue Canotilho (2005, p. 15) na sua argumentação sobre a vinculação do legislador, afirmando que o legislador, em razão da constituição dirigente, sofre limitações nos seus poderes de questionar e na sua liberdade de conformação e deve mover-se dentro do enquadramento constitucional.

O planejamento estatal deve, portanto, buscar atingir os objetivos fixados na CRFB/88. Muitos desses objetivos, na medida em que lançam um olhar sobre o futuro, constituem-se em normas programáticas, cuja eficácia é condicionada a uma ação futura do Estado. As normas programáticas, uma das espécies de normas de eficácia limitada, “versam sobre matéria eminentemente ético-social, constituindo verdadeiramente programas de ação social (econômica, religiosa, cultural etc.)” e objetivam a interferência do Estado na ordem econômico-social, mediante prestações positivas (SILVA, 2003, p. 84).

Nesse sentido, o olhar sobre o futuro, exigido pelas normas programáticas, implica em uma visão prospectiva, que se manifesta como característica do planejamento. Este, por sua vez, é uma imposição da constituição dirigente, de forma a dar consistência à atuação estatal. Assim, em se formulando uma ordem futura, com o desenvolvimento de políticas públicas de longo prazo, põe-se em destaque a função de planejar, tão importante para o Estado como as demais funções – normativa, jurisdicional e administrativa (GRAU, 2018, p. 338).

A visão prospectiva é materializada na construção de cenários prospectivos, uma importante ferramenta para a obtenção de uma visão de longo prazo e para a montagem da

estratégia (ou do plano estratégico). Godet (2011, p. 26) define cenário como “um conjunto formado pela descrição de uma situação futura e pela cadeia de acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura”.

O aspecto programático da CRFB/88, entretanto, foi invertido, porque a prática demonstrou a superação da constituição econômica pela constituição financeira²¹. A capacidade de intervenção do Estado foi relegada a um segundo plano, com a “blindagem” da constituição financeira e a supremacia do orçamento monetário e do controle sobre os gastos públicos. A constituição dirigente foi criticada por “amarrar” a política pelas imposições constitucionais, mas a verdadeira constituição é a dirigente invertida, na medida em que o mercado financeiro e a acumulação de riqueza são tutelados pela política estatal brasileira (BERCOVICI, 2006, p. 60-73).

O art. 174 da CRFB/88 determina que o Estado exerça a sua função de planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O seu § 1º prevê a criação de uma lei que estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, tratando-se de uma ação positiva normativa, isto é, exige-se do Estado a criação de uma norma. Nesse ponto, é importante ressaltar que a redação do caput do dispositivo constitucional em comento se refere ao planejamento da atividade econômica, enquanto o seu § 1º diz respeito ao planejamento do desenvolvimento nacional (GRAU, 2018, p. 300).

Não se deve, entretanto, confundir desenvolvimento com crescimento; este ligado a mudanças quantitativas e aquele, a mudanças qualitativas. O desenvolvimento abrange um processo de mobilidade social contínuo, capaz de elevar os níveis econômico e cultural-intelectual comunitários. Por sua vez, o crescimento é uma parcela da noção de desenvolvimento (GRAU, 2018, p. 211). Assim, o crescimento é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento.

O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais, que dependem de vários fatores, como as disposições sociais e econômicas (serviços de saúde, educação e outros) e os direitos civis (liberdade de participar de discussões e

²¹ A constituição econômica são os dispositivos constitucionais que fixam a ordem econômica, conforme os ditames da justiça social, conferindo ao Estado uma capacidade de intervenção para a implementação de políticas públicas e dos direitos sociais. Considera-se que a primeira constituição econômica do Brasil foi a de 1934, que incluiu um capítulo referente à ordem econômica e social. Já a constituição financeira são os dispositivos constitucionais que dão suporte à ordem econômica, estabelecendo o sistema financeiro nacional. A tentativa de controle dos gastos públicos, aliada à interpretação da constituição financeira de forma neutra, meramente processual, separada da ordem econômica e social, resultou na esterilização da capacidade de intervenção do Estado na economia (BERCOVICI, 2006, p. 66-73).

averiguações públicas). Nesse sentido, as fontes de privação de liberdade, tais como a pobreza e a carência de oportunidades econômicas, devem ser removidas, com o fim de tornar viável o desenvolvimento (SEN, 2010, p. 16).

Para Casimiro (2017a, p. 98), “o desenvolvimento é um processo pelo qual é possível, paulatinamente, eliminar-se as desigualdades que a Constituição Federal aponta como objetivos do Estado brasileiro”. Entendido o desenvolvimento como um processo contínuo, que se projeta no tempo e no espaço, a ação estatal de planejá-lo, como determina a Constituição, não é tarefa fácil, pois envolve a participação de diversos setores do Governo e da sociedade civil e, principalmente, da vontade política de fazê-lo.

A atividade de planejamento estatal, de modo global, compreende um conjunto amplo de processos (ou procedimentos) específicos e seus respectivos resultados. Esses procedimentos e resultados são os elementos objetivos do planejamento, enquanto os sujeitos – que conduzem a atividade de planejamento estatal e os que dela participam na qualidade de interessados e colaboradores – são os elementos subjetivos. No planejamento autoritário, a primeira categoria de sujeitos predomina; o planejamento é feito sem considerar a opinião, interesses e direitos dos interessados em geral (“trauma” dos administrativistas brasileiros) (MARRARA, 2011, p. 7-9).

Frequentemente, tanto na ciência como no cotidiano, são confundidos os significados dos termos “planejamento” (quer como atividade planejadora ou, em sentido mais estrito, como procedimento de planejamento estatal) e “plano” (como um dos resultados possíveis da atividade de planejamento em qualquer campo da atuação estatal). Dessa forma, pode-se definir o planejamento (em sentido estrito e jusadministrativista) como um processo, sequência de atos estatais e privados que buscam a consecução de finalidades previstas na Constituição ou em leis que regulam as atividades do Estado. O plano, por sua vez, é um dos possíveis resultados desse processo e, geralmente, surge na forma de ato administrativo com grau de vinculatividade variável (MARRARA, 2011, p. 7-8).

Em que pese o plano ser a resultante do processo de planejamento e possuir o caráter de declaração jurídica, o planejamento não se encerra com a produção do plano, pois se trata de uma atividade dinâmica e contínua. Por isso, a previsão de revisões periódicas do plano, durante a sua vigência, em face de transformações da realidade socioeconômica, a fim de realizar o interesse público em determinada área (OLIVEIRA, 2017, p. 548-549).

O planejamento, como processo de tomada de decisão e o plano, como espécie de decisão administrativa, estão submetidos a imposições constitucionais e infraconstitucionais. Dessa forma, de acordo com a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no

âmbito da Administração Pública Federal, o planejamento pode se desenvolver em quatro fases concatenadas e sucessivas: i) instauração; ii) instrução; iii) deliberação; e iv) controle, avaliação e revisão periódica do plano (OLIVEIRA, 2017, p. 550).

A fase de instauração implica na análise da competência administrativa material do órgão ou ente governamental para instauração e condução do processo (art. 11). A fase de instrução, concebida para “averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão” (art. 29), obtém e consolida as informações relevantes e disponíveis, considerando a realização de consultas públicas (art. 31) ou audiência pública (art. 32) e se encerra com a produção de Relatório de Diagnóstico (art. 47) (OLIVEIRA, 2017, p. 551-552).

A fase de deliberação, com base no diagnóstico, elabora prognósticos, fixa objetivos e metas, formula programas, projetos e ações, com a definição temporal das condutas administrativas, culminando na elaboração ou formalização do plano, que deve ser executado pelos órgãos e entidades governamentais, conforme prevê o art. 174 da Constituição federal (OLIVEIRA, 2017, p. 552-553).

Por fim, a fase de controle, avaliação e revisão periódica do plano permite o controle e a avaliação da execução, podendo o plano sofrer alteração do seu conteúdo, observado o provimento administrativo de revisão para que possa gerar os efeitos jurídicos correspondentes. Ressalte-se que “o plano não exaure a atividade planejadora da Administração”, já que não há extinção do processo, nos termos do art. 57 da Lei nº 9.784/1999 (OLIVEIRA, 2017, p. 555).

O planejamento, sob a ótica jurídica, deve ser analisado nas funções política e administrativa. A função política se envolve com a atividade institucional e governamental de formular as políticas públicas e as diretrizes estatais, enquanto a função administrativa, em cumprimento às diretrizes, movimenta o aparelho administrativo de organização, direção, execução e controle, planejando as atuações estatais. Assim, estando ambas as atividades sujeitas ao controle jurisdicional, “a política pública pode ser estabelecida ao nível de função legislativa ou governamental; de outro lado, planejamento e plano estão ao nível da produção jurídica própria à função administrativa” (OLIVEIRA, 2017, p. 545-546).

A atividade de planejamento estatal sofre diversas limitações. Inicialmente, o Estado de direito é um limitador primário, pois impõe o dever de motivação, vedando planos arbitrários e limitando a discricionariedade planejadora. Além disso, em uma democracia, o planejamento demanda legitimação (aceitação direta ou indireta pelo povo). Já o princípio republicano exige que o governante direcione a atividade de planejamento para a concretização dos interesses públicos primários e do bem coletivo, e não para interesses

privados. Por fim, o Estado social, reconhecido no direito constitucional brasileiro, exige um mínimo existencial, a igualdade de oportunidades e a justiça social; sendo assim, a Administração Pública deve utilizar o planejamento como ferramenta para proteger as condições fáticas de concretização do princípio do Estado social das gerações atuais e futuras (MARRARA, 2011, p. 11-13).

Durante as discussões na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, na Constituinte de 1987, foi destacada a importância do planejamento estatal. Nilson Holanda, um dos economistas ouvidos, em 05/05/1987, sugeriu mudanças no sistema de planejamento constitucional, de forma a ter um caráter permanente e integrado, com retroalimentação, avaliação e reavaliação periódicas. Sugeriu, ainda, a criação de uma comissão permanente de avaliação da execução do plano de desenvolvimento no Congresso Nacional, convocada periodicamente para que os executivos do Governo pudessem prestar esclarecimentos, bem como um comitê de planejamento e uma revisão das estratégias de planejamento setorial dos Ministérios (OLIVEIRA, 2019, p. 161-162).

Como se elabora um planejamento estratégico? Mintzberg (2010, p. 20) descreve as dez escolas de pensamento de formulação de estratégia, ressaltando as limitações e contribuições de cada uma para o processo de estratégia. A visão ou método de cada escola é empregado por profissionais de diversas áreas do conhecimento, seja na área empresarial ou governamental, seja nas atividades civis ou militares.

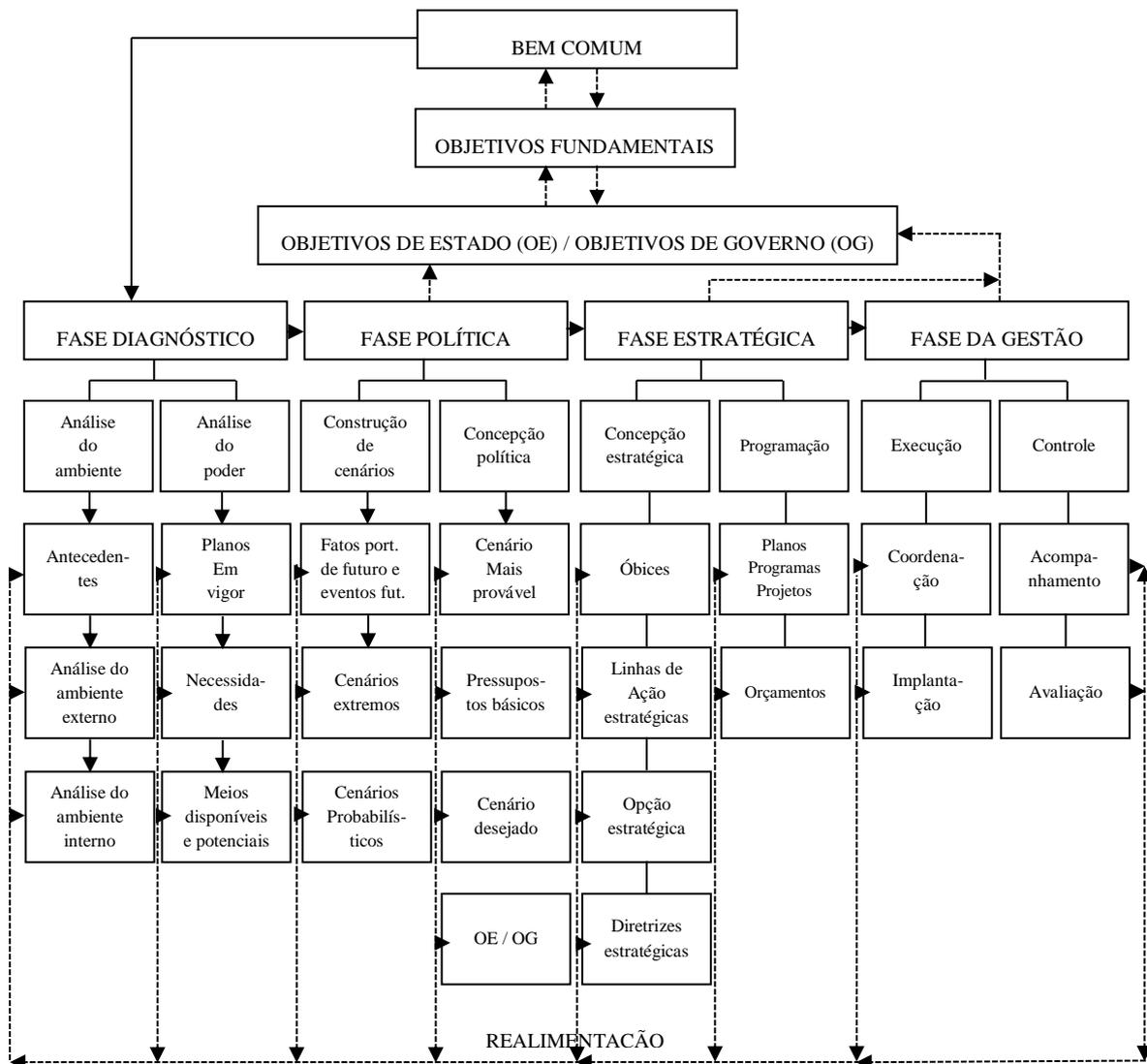
No Brasil, muitas empresas, particularmente as de grande e médio porte, trabalham com planejamento estratégico. Entre elas, também existem aquelas que prestam consultoria na elaboração e acompanhamento do planejamento estratégico. O Governo Federal não possui um modelo de planejamento estratégico, em razão da ausência de orientações conceituais e metodológicas, resultado da falta de regulamentação dos arts. 165 e 174 da CRFB/88.

Algumas iniciativas setoriais de planejamento podem servir de modelo para o Governo Federal. Tome-se, como exemplo, o Ministério da Defesa que, por intermédio da Escola Superior de Guerra (ESG)²², emprega um método para a elaboração do planejamento

²² A Escola Superior de Guerra (ESG), criada pela Lei nº 785/49, é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa, integrante da estrutura do Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento. A ESG funciona como centro de estudos e pesquisas, não desempenha função de formulação ou execução da Política do País e seus trabalhos são de natureza exclusivamente acadêmica, sendo um foro democrático e aberto ao livre debate. Dentre os diversos cursos oferecidos pela ESG, destaca-se o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia

estratégico em quatro fases distintas: diagnóstico, política, estratégica e gestão. A fase do Diagnóstico envolve o conhecimento da realidade dos ambientes externo e interno, onde deverá se produzir a ação. Na fase Política se formula o objetivo ou conjunto de objetivos. Na fase estratégica é concebido o caminho a seguir para alcançar o objetivo ou conjunto de objetivos. Finalmente, na fase da Gestão se procede a execução, o acompanhamento e o controle das ações programadas (ESG, 2017, p. 16).

Figura 1 – Diagrama da Metodologia de Planejamento Estratégico da ESG



Fonte: Metodologia de planejamento estratégico da Escola Superior de Guerra, 2017.

(CAEPE), com duração de 40 semanas (março a dezembro), cuja finalidade é preparar civis e militares, do Brasil e das Nações Amigas, para exercício de funções de direção e assessoramento de alto nível na Administração Pública, em especial nas áreas de segurança e da defesa nacional, desenvolvendo planejamentos estratégicos nas expressões do Poder Nacional. Os alunos do CAEPE são selecionados entre os civis de notável competência, com atuação relevante nos diversos segmentos da sociedade brasileira e entre os militares e servidores civis das Forças Armadas, indicados por critérios das respectivas forças. Disponível em: <<https://www.esg.br/area-esg/apresentacao>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Pela análise da figura 1, pode-se avaliar que o planejamento é uma atividade contínua que exige constante retroalimentação, de forma a permitir os reajustes necessários para a conquista dos objetivos. Para Vale (2016, p. 81), todo o conjunto de elementos que integram o processo de programação da ação estatal deve ser explicitado para que se realize o dever de planejamento, revelando a pluralidade de vetores, que se conectam com as diversas áreas de atuação da Administração Pública e não estão presentes nos instrumentos orçamentários, insuficientes para dar a conhecer o conteúdo da ação estatal. Esse dever de planejamento é instrumentalizado pelas políticas públicas.

3.1.2 A construção de políticas públicas para a solução dos problemas coletivos

Existem muitas discussões doutrinárias acerca da definição de política pública. Para Bucci (2006, p. 38), embora, sob a ótica jurídica, não exista uma definição, pode-se conceituar política pública como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Bucci (2006, p. 47) entende que, se não há um conceito jurídico, deve existir, pelo menos, uma metodologia que auxilie os juristas a descrever, compreender e analisar as políticas públicas. De fato, existe uma dificuldade em se entender a política pública como uma categoria normativa, uma vez que ela visa a atingir um objetivo, diferente da abstração e da generalidade típicas de uma lei, bem como o seu caráter programático lhe confere adaptabilidade dos seus objetivos à realidade social, submetendo-se, assim, à influência política.

Por seu turno, Moreira Neto (2008, p. 58) leciona que a política pública é um processo administrativo, no qual o planejamento é o primeiro passo. Pode-se considerá-las um “complexo de processos”, com planejamento, orçamentação e execução. Já Veloso (2014, p. 52) assevera que elas são um processo jurídico para efetivação de direitos, sendo que os meios e os fins são estabelecidos pelo planejamento.

A efetivação de direitos, por sua vez, implica no estabelecimento de prioridades. Por isso, Barcellos (1991, p. 102-103) entende que a promoção dos direitos fundamentais é um dos fins essenciais estabelecidos pela Constituição, cuja realização, de forma sistemática e abrangente, é feita pelas políticas públicas. Essa realização, por envolver gastos de dinheiro

público, que é limitado, impõe o estabelecimento de prioridades por parte não só de deliberação política, mas também, da incidência de normas jurídicas constitucionais.

As políticas públicas possuem dois traços característicos: a multiplicidade e o *continuum*, entendido este como uma perspectiva de “continuidade, de projeção para o futuro, de resultados almejados e de obrigações que se tenha por instrumentais ao alcance desses mesmos efeitos”. Daí, o choque entre o Direito, que opera sob a ótica da rigidez e da retrospectiva e as políticas públicas, área do conhecimento que lida com a adaptabilidade e a necessária visão de futuro (VALE, 2016, p. 35).

A concepção de uma política pública compreende um necessário intervalo de maturação e a evolução dos vetores que influenciam o seu resultado. Por isso, a desconsideração do aspecto temporal pode levar, na atividade de controle (jurisdicional ou não), à pretensão de antecipação de resultados. Dessa forma, para que se possa avaliar a eficiência de uma política pública e atribuir responsabilidade ao Estado, faz-se necessário conhecer o tempo que a Administração fixou para alcançar um resultado (VALE, 2016, p. 47-48).

Nesse diapasão, as políticas públicas são construídas para solucionar problemas coletivos ou públicos. Com base na solução de problemas, Vale (2016, p. 39) apresenta as etapas do modelo sequencial de políticas públicas: reconhecimento do problema (situação material a exigir a intervenção estatal), formação da agenda, formulação da política, escolha da alternativa estratégica, implementação da política e avaliação de resultados.

As políticas públicas compreendem não só uma eventual oferta de prestação em concreto, mas, também, a possibilidade de desenvolvimento de uma das seguintes funções: i) reconciliar demandas conflituosas quanto a recursos escassos; ii) estabelecer incentivos à cooperação e à ação coletiva que pode se mostrar irracional sem a influência governamental; iii) coibir comportamentos inaceitáveis; iv) proteger a atuação de grupos ou de indivíduos, promovendo atividades que se revelem essenciais ou importantes para o Governo (VALE, 2016, p. 51-52).

A partir dos comandos constitucionais, as políticas públicas, como categorias normativas, densificam os mecanismos de atuação do poder. A enunciação das políticas públicas é um imperativo constitucional, haja vista que elas traduzem a ação da Administração Pública. Dessa forma, pode-se afirmar um direito fundamental à boa administração no sistema constitucional brasileiro, a exigir um “agir planejado, coordenado, integrado e finalisticamente orientado” (VALE, 2016, p. 89-98). O direito à boa administração implica em vários direitos, entre eles, o direito à administração pública

preventiva, precavida e eficaz, “comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida, em horizonte de longa duração” (FREITAS, 2014, p. 22).

O texto constitucional apresenta particularismos injustificáveis, como o art. 242, §2º, que mantém o Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro, na órbita federal. Por outro lado, enuncia direitos de forma abstrata, sem detalhar o dever estatal para a sua concretização, deixando, assim, a cargo de futuras políticas públicas, que podem resultar na “difícil questão da superação judicial da omissão legislativa ou administrativa”. Quando, porém, o texto constitucional fixa temas considerados prioritários, está-se diante de uma “heterovinculação”, que impõe ao poder político organizado uma agenda de ação e deveres de conduta, que “encontram nas políticas públicas, como quadro normativo do agir do poder, seu instrumento de concretização” (VALE, 2016, p. 54-65).

Cabe relembra o Decreto Presidencial nº 2.829, de 28/10/1998 e a Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Planejamento e Orçamento, mencionados no Capítulo primeiro. Tais normas se constituíram em marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos, uma vez que considerou o Programa como a unidade básica de organização do PPA. Assim, a partir dos Programas, sempre referidos à solução de problemas precisamente identificados, a classificação funcional-programática do PPA é considerada como categoria de natureza gerencial e instrumento para acompanhamento e avaliação da ação de governo e análise de políticas públicas.

A Portaria nº 42, de 14/04/1999 define novas categorias orçamentárias, que permitem conexões mais articuladas com o PPA: função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. As funções, tomadas como definidoras das políticas governamentais, representam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Já os programas são os instrumentos de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e são mensurados por indicadores estabelecidos no PPA. No que concerne à articulação plano-orçamento, o programa se constitui em módulo integrador; “em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa”. A classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional (e subfuncional), com utilização obrigatória em todas as Unidades da Federação (GARCIA, 2015, p. 35).

Das 28 (vinte e oito) funções elencadas na Portaria nº 42, de 14/04/1999, o Saneamento figura como a função de nº 17, tendo como subfunções o Saneamento Básico Rural (subfunção nº 511) e o Saneamento Básico Urbano (subfunção nº 512). Mesmo com a inovação trazida pelo PPA 2012-2015, que introduziu os “Programas Temáticos”, mantidos

no atual PPA 2016-2019, o Saneamento Básico consta como um dos Programas Temáticos (Programa nº 2068), definidos na Lei nº 13.249, de 13/01/2016 (institui o PPA para o período de 2016 a 2019), como “organizados por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade”.

3.2 Saneamento básico: uma política pública que se realiza pela prestação de um serviço público

A técnica jurídica não produziu a expressão “saneamento básico”, haja vista que ela foi gerada a partir do conhecimento científico “para indicar um conjunto de fatores e circunstâncias inerentes e indispensáveis à existência saudável” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 14). O conceito de saneamento básico evoluiu de uma interpretação mais restrita, que compreendia o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para uma mais ampla, com o acréscimo de outros serviços, como a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais (LAHOZ, 2016, p. 32).

O saneamento básico, na medida em que atende uma necessidade coletiva, está incluído no conceito jurídico de serviço público. Essa assertiva se ampara na definição de Pietro (2012, p. 106) de que o serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Os direitos de defesa (limites para que o Estado não interfira na liberdade pessoal e direito de propriedade) e direitos que exigem prestações (possibilitam o equilíbrio de desigualdades sociais) constituem as duas categorias que, normalmente, definem os direitos fundamentais. O direito à saúde é um exemplo típico de um direito que exige prestação por parte do Estado, a partir do dever de prestar diretamente ou mediante concessões de serviços públicos que garantam uma existência digna à população, como os serviços de energia elétrica, telecomunicações e saneamento básico (ZANCANER, 2011, p. 298-299). Os serviços públicos, utilizados pela Administração para realizar os direitos à prestação – entre eles o direito à saúde – “transferem os direitos do universo legal e abstrato para a realidade concreta” (ALMEIDA, 2017, p. 163).

O Brasil, por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), incorporando-o ao ordenamento jurídico brasileiro. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão

de aplicação do PIDESC, passou a emitir, a partir da sua segunda sessão, em 1988, Observações Gerais (OG) com o fim de precisar as principais obrigações dos Estados em relação ao Pacto, de forma a dar-lhes um conteúdo normativo, à semelhança dos direitos civis e políticos. A OG nº 1 (pontos 3 e 4) aponta uma obrigação dos Estados no sentido de formular um plano de ação ou uma estratégia para avançar no grau de realização dos direitos e considera que a implementação progressiva é extensiva, como medida imediata, a todos os direitos consagrados no Pacto (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 67-84).

O Estado brasileiro tem, portanto, o dever de planejar a implementação de políticas públicas que concretize o direito à saúde, o qual tem o saneamento básico como um importante vetor para uma boa qualidade de vida, pois impede ou reduz a influência de fatores nocivos para a saúde humana. Segundo Grotti (2017, p. 101), existe uma relação indissociável entre qualidade de vida e saneamento básico, pois aquela só pode ser obtida se existir condições satisfatórias desta. Em consequência, a observância dessas condições “constitui questão diretamente relacionada à dignidade humana e ao respeito aos direitos fundamentais, produzindo um efeito jurídico-político inafastável” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 19).

3.2.1 A importância do saneamento básico para a saúde e para o meio ambiente: um exemplo de multiplicador fiscal

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade²³. Tal conceito foi criticado, pois “bem-estar” é um conceito vago e subjetivo. Algumas críticas foram de natureza técnica (sendo a saúde algo ideal e inatingível, a definição não pode ser usada como objetivo pelos serviços de saúde); outras, de natureza política, considerando que “o conceito permitiria abusos por parte do Estado, que interviria na vida dos cidadãos, sob o pretexto de promover a saúde” (SCLIAR, 2007, p. 37).

Mais tarde, houve uma ampliação conceitual, com o reconhecimento da influência dos fatores ambientais sobre a saúde de uma pessoa, além do diagnóstico em si da doença. Dessa forma, a compreensão global da saúde permite o entendimento da sua relação com uma doença e o enfrentamento, em melhores condições, das dificuldades sanitárias que permeiam os cidadãos (MARQUES; DELDUQUE, 2010, p. 219).

²³ Esse conceito foi apresentado por ocasião da criação da OMS, em 1946. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxjhwje>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

Vários países incluem a saúde como uma de suas prioridades, resultando na elaboração de políticas públicas, por parte dos governos. No Brasil, a CRFB/88 não discute o seu conceito, mas inclui, em seu art. 6º, a saúde como um dos direitos sociais e dispõe, em seu art. 196, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Dessa forma, a prevenção de lesões ou agravos à saúde dos indivíduos integra o rol das garantias constitucionalmente previstas, podendo-se enquadrar, em tais garantias, não só as políticas públicas de medicina preventiva (incluindo a educação), mas também o serviço público de saneamento básico, que, ligado aos cuidados essenciais de higiene, é medida prévia para que a vida de qualquer ser humano seja desenvolvida dentro dos padrões mínimos de proteção à saúde (ALMEIDA, 2017, p. 157-158).

Os serviços de saneamento básico, disponibilizados e passíveis de fruição por toda a população, compõem o cerne mínimo do direito à saúde, porque indispensáveis para a sua prevenção, promoção e recuperação. Por se constituir em uma das medidas para a consagração do direito à saúde, no tocante ao seu mínimo existencial, o saneamento básico deve receber, por parte do Poder Público, recursos orçamentários suficientes para a implementação da sua estrutura (BARCELLOS, 2011, p. 325-336).

Uma pessoa que não tem acesso aos serviços de saneamento básico não alcança o seu pleno desenvolvimento, porque exposta a substâncias tóxicas e a uma série de doenças, sendo atingida na sua dignidade, uma vez que um ambiente salubre é essencial para a garantia da saúde e a manutenção da vida. O meio ambiente, portanto, tem uma relação direta com a saúde das pessoas, na medida em que os danos ambientais, causados pela ausência ou inadequação dos serviços de saneamento básico, prejudicam a qualidade de vida (LAHOZ, 2016, p. 56-63).

Segundo estudos do Instituto Trata Brasil (ITB) sobre os benefícios econômicos do saneamento no Brasil²⁴, com base em informações do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 a 2016, do IBGE, a parcela da população brasileira com acesso aos serviços de distribuição de água tratada passou de 80,6% em 2004 para 83,3% em 2016. Isso significou que, nesses doze anos, 33,7 milhões de brasileiros conquistaram o acesso a esse serviço fundamental e humanitário. Já a parcela da população brasileira com acesso aos

²⁴ Instituto Trata Brasil. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y56udzju>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

serviços de coleta de esgoto passou de 38,4% para 51,9%, com a incorporação de 40,6 milhões de pessoas ao sistema de coleta, um aumento de 64,2% no número de brasileiros atendidos (ITB, 2018, p. 3).

A despeito dos inegáveis avanços, o número de brasileiros sem acesso a esses serviços ainda é enorme e o desafio da universalização é cada vez maior. No país como um todo, o maior problema continua sendo a falta de tratamento do esgoto. Além do déficit de serviços de coleta, há uma parcela grande do esgoto coletado que não é tratado. Em 2016, apenas 74,1% do esgoto coletado nas residências brasileiras recebia tratamento antes de retornar ao meio ambiente. Os demais 25,9% do esgoto coletado não recebiam qualquer tipo de tratamento. Nesse sentido, a coleta realizada nesses locais constituía um sistema de simples afastamento do esgoto das residências (ITB, 2018, p. 13-14).

O déficit de tratamento de esgoto ainda é um problema grave que afeta sobremaneira o meio ambiente urbano das cidades brasileiras e a qualidade de seus recursos naturais – igarapés e mananciais para o abastecimento humano de água. O avanço lento do tratamento do esgoto no país foi incapaz de conter o impacto ambiental da falta de saneamento, colaborando para a degradação das condições ambientais (ITB, 2018, p. 14-15).

O estudo em pauta constatou, ainda, que a situação do saneamento tem reflexos imediatos nos indicadores de saúde. A taxa de mortalidade de crianças com até 5 anos de idade foi de 16,4 mortes por 1.000 nascidos vivos no Brasil em 2015. Esse valor era bem mais baixo que o da média mundial para esse ano, mas superior às taxas de mortalidade infantil de Cuba (5,5), Chile (8,1) ou Costa Rica (9,7). Também era maior que os vizinhos Argentina (12,5) e Uruguai (10,1) (ITB, 2018, p. 9)

Constatou-se, também, com base em dados da UNICEF (*United Nations Children's Fund*) – Fundo das Nações Amigas para a Infância e WHO (*World Health Organization*) – Organização Mundial da Saúde, que existe uma relação entre a taxa de mortalidade infantil e o acesso aos serviços de esgotamento sanitário para um conjunto amplo de países em 2015. Quanto maior o acesso ao saneamento, menor a mortalidade infantil (ITB, 2018, p. 9).

A situação precária do saneamento também se reflete na longevidade da população. A esperança de vida no Brasil, de 74,4 anos em 2015, era menor que a média da América Latina (74,9 anos). Em relação aos países mais próximos, o Brasil ficou atrás do Uruguai (77,0 anos), da Argentina (com 76,2 anos) ou do Chile (81,5 anos) (ITB, 2018, p. 9-10).

A deficiência nos serviços de saneamento básico impacta negativamente na economia, como, por exemplo, na atividade de turismo, que depende de boas condições ambientais para seu desenvolvimento. Os países com melhor desempenho na área do saneamento têm fluxos internacionais de turistas relativamente maiores. O Brasil, em 2014, ano em que o país sediou a copa do mundo de futebol, o número de turistas estrangeiros por mil residentes foi de apenas 31, enquanto que na Argentina, Chile e Cuba foi, respectivamente, de 188, 207 e 261 (ITB, 2018, p. 10).

O acesso ao saneamento está positivamente correlacionado com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015), indicando que países com parcelas maiores da população com esgotamento sanitário adequado (no conceito da UNICEF/WHO) têm, em geral, IDH também mais elevado (ITB, 2018, p. 10).

Os investimentos e a ampliação das operações de saneamento resultam em ganhos econômicos, com grandes volumes de recursos empregados, notadamente na área de construção civil, criando empregos e expandindo a renda. Esses impactos econômicos podem ser diretos, indiretos e induzidos. O impacto direto é obtido pela contratação de uma construtora e de empregados, que recebem salários. O impacto indireto se realiza pela compra de materiais e contratação de serviços de outras empresas, por parte da construtora, envolvendo o pagamento de fornecedores antes e durante a realização das obras. Por fim, o impacto induzido se faz pelo desembolso da folha de pagamentos, seja nas obras, na produção de materiais ou na prestação de serviços de apoio; assim, a renda do trabalho sustenta o consumo dos empregados, induzindo as atividades econômicas em vários setores da economia (produção de alimentos, compra da casa própria etc.) (ITB, 2018, p. 23-24).

O investimento em saneamento, entre 2004 e 2016, passou de R\$ 3,103 bilhões para R\$ 11,488 bilhões, o que indica um crescimento de 11,5% ao ano. A média de investimentos, nesse período, foi de R\$ R\$ 11,226 bilhões por ano em obras de manutenção e expansão das redes de água e de esgoto. Estima-se que tais investimentos sustentaram 141.588 empregos diretos, indiretos e induzidos, gerando uma renda total de R\$ 13,692 bilhões (quadro 2), inserida no PIB brasileiro. Isso demonstra o efeito multiplicador de renda dos investimentos em saneamento: para cada R\$ 1,00 investido em obras de saneamento, foi gerada uma renda de R\$ 1,22 na economia (ITB, 2018, p. 24-26).

O saneamento básico pode ser considerado um “multiplicador fiscal”, definido como “uma estimativa de valor em termos de crescimento econômico futuro gerado por cada dólar de despesa pública”. Se esse valor é superior a 1, a despesa pública tem um efeito

multiplicador; caso contrário (inferior a 1), então a despesa pública afeta negativamente a economia, criando ineficiências ou retirando fundos do setor privado. O retorno dos investimentos em educação e saúde, no longo prazo, é uma mão-de-obra mais qualificada e mais saudável (STUCKLER; BASU, 2014, p. 106-108). No caso específico dos programas de saúde, o seu multiplicador fiscal situa-se entre os mais altos, podendo impulsionar a economia em mais de três dólares por cada dólar gasto (STUCKLER; BASU, 2014, p. 207).

Quadro 2 – Média anual da renda e emprego diretos, indiretos e induzidos (2004 a 2016)

Emprego	Pessoas	Renda (R\$ milhões)
Direto	68.640	5.032,242
Indireto	33.327	3.560,885
Induzido	39.621	5.098,976
TOTAL	141.588	13.692,103

Fonte: Instituto Trata Brasil. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, 2018.

Indo ao encontro da ideia de multiplicador fiscal, o Ministério da Saúde considera que para cada R\$ 1,00 real investido no setor de saneamento básico, economiza-se R\$ 4,00 reais na área de medicina curativa (BRASIL, 2004, p. 11). A falta ou deficiência dos serviços de saneamento básico provoca externalidades negativas sobre a ocorrência de doenças gastrointestinais infecciosas, a produtividade do trabalho e a valorização ambiental (ITB, 2018, p. 38).

As infecções gastrointestinais incidem com maior impacto sobre as pessoas mais novas e mais velhas, em razão da falta de água tratada. Em 2013, houve 353,5 mil internações por conta de doenças gastrointestinais infecciosas, sendo que foram registrados 2.193 óbitos nos hospitais credenciados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), dos quais 59% foram em pessoas com mais de 70 anos de idade (ITB, 2018, p. 39-40). Ressalte-se que, das internações ocorridas, 170,7 mil internações envolveram crianças e jovens até 14 anos (CEBDS; ITB, 2014, p. 8).

Naquele ano, o custo da internação de pacientes por infecção gastrintestinal no SUS foi de cerca de R\$ 355,71 por paciente na média nacional. Isso acarretou despesas públicas de R\$ 121 milhões no ano. Com a universalização da coleta de esgoto, isto é, se 100% da população tivesse acesso a esse serviço, o número de internações cairia para algo em

torno de 266 mil, o que resultaria numa economia anual de R\$ 27,3 milhões (CEBDS; ITB, 2014, p. 8).

A incidência das infecções tem como consequência o afastamento das pessoas de suas funções laborais, resultando em custos de horas não trabalhadas, além de despesas públicas e privadas com o tratamento (ITB, 2018, p. 37). Em 2012, houve perda de 849,5 mil dias de trabalho por afastamento causado por diarreia ou vômito. A cada afastamento perdeu-se 16,7 horas de trabalho, o que equivale a uma perda de R\$ 151,13 reais por afastamento. Assim, estima-se que, em 2012, tenham sido despendidos R\$ 1,112 bilhões em horas pagas, mas não trabalhadas efetivamente (CEBDS; ITB, 2014, p. 9).

Com relação à valorização ambiental, o saneamento qualifica o solo urbano, valorizando os imóveis. Em 2016, o valor médio dos aluguéis pagos nas moradias brasileiras que tinham acesso integral ao saneamento era quase 52% superior ao das moradias sem qualquer acesso ao saneamento. Na média das capitais brasileiras, essa diferença foi de 46,8% nesse ano (ITB, 2018, p. 43). Ademais, em longo prazo, a universalização dos serviços de esgotos implicaria um aumento de arrecadação de IPTU na proporção do aumento do valor médio dos imóveis, bem como a criação, na atividade de turismo, de 500 mil postos de trabalho, entre colocações em hotéis, pousadas, restaurantes, agências de turismo etc. (CEBDS; ITB, 2014, p. 9).

O saneamento é responsável por parcela das diferenças de remuneração do trabalho, da escolaridade média e do valor de aluguel dos grupos populacionais com e sem acesso a esses serviços (quadro 3). Em 2016, os trabalhadores que residiam em moradias sem acesso ao saneamento básico receberam 52,4% a menos que aqueles que viviam em residências com acesso ao saneamento. Na educação, a falta de saneamento é responsável por quase 40% das diferenças de escolaridade média. Ainda, a renda imobiliária das moradias sem acesso ao saneamento foi 51,7% menor que a das residências com acesso ao saneamento (ITB, 2018, p. 46).

O ITB apresenta, ao final do seu estudo, as estimativas dos benefícios com a universalização do saneamento para o período de 2016 a 2036 (quadro 4). Espera-se que os benefícios alcancem R\$ 1,521 trilhão em todo o país, sendo R\$ 834,679 bilhões de benefícios diretos (renda e impostos) e R\$ 686,641 bilhões devido à redução de perdas associadas às externalidades (saúde, produtividade, valorização imobiliária e turismo). Tendo em vista que os custos são estimados em R\$ 395,582 bilhões, os benefícios devem exceder os custos em R\$ 1,126 trilhão, ou R\$ 56,287 bilhões por ano, indicando um balanço social bastante promissor para o país (ITB, 2018, p. 62).

Quadro 3 – Diferenças de remuneração do trabalho, escolaridade média e valor dos aluguéis com e sem acesso ao saneamento básico em 2016

Região	Remuneração do trabalho (R\$ por mês)		Escolaridade média (anos de estudo)		Valor dos aluguéis (R\$ por mês)	
	Com acesso	Sem acesso	Com acesso	Sem acesso	Com acesso	Sem acesso
Norte	1.994,30	1.400,41	8,03	6,67	618,41	442,05
Nordeste	2.024,62	918,39	8,02	6,04	578,02	268,63
Sudeste	2.667,56	1.478,42	8,82	6,98	810,95	530,28
Sul	2.511,50	1.509,32	8,55	6,98	698,12	557,11
Centro-Oeste	2.663,68	1.971,82	8,65	7,12	722,63	453,32

Fonte: Instituto Trata Brasil. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, 2018.

Quadro 4 – Custos e benefícios da expansão do saneamento no Brasil (2016-2036)

Custos e benefícios	Em R\$ bilhões (preços de 2017)	
	Por ano	2016-2036
Redução dos custos com a saúde	0,297	5,949
Aumento da produtividade do trabalho	9,519	190,374
Renda da valorização imobiliária	22,373	447,457
Renda do turismo	2,143	42,860
Subtotal externalidades (A)	34,332	686,641
Renda gerada pelo investimento	15,097	301,933
Renda gerada pelo aumento de operação	24,496	489,920
Impostos ligados à produção (investimentos, operações de saneamento e atividades imobiliárias)	2,141	42,825
Subtotal de renda (B)	41,734	834,679
Total de benefícios (C=A+B)	76,066	1.521,319
Custo do investimento	-12,063	-241,269
Aumento de despesas das famílias	-7,716	-154,314
Total de custos (D)	-19,779	-395,582
Balanco (E=C+D)	56,287	1.125,737

Fonte: Instituto Trata Brasil. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, 2018.

Na prática, a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário está longe de se concretizar, pois os investimentos ainda estão aquém do ideal. De 1998 a 2007, a média anual de investimento foi de cerca de R\$ 4 bilhões por ano. Em 2007, com a promulgação da Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445) e o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I, os investimentos saltaram para valores próximos dos R\$ 9 bilhões por ano. Em 2011, o PAC II promoveu novo aumento nos investimentos, porém pouco expressivo. Em 2014 foram comprometidos R\$ 17,6 bilhões, mas

foram efetivamente gastos apenas R\$11,4 bilhões com investimentos em saneamento básico. Em média, o Brasil investiu R\$ 8,9 bilhões por ano, valor muito aquém dos R\$ 15 bilhões por ano determinados pelo Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB. Neste ritmo, a universalização ocorrerá somente após o ano de 2047 (FGV, 2016, p. 17-18).

Nesse contexto de metas e custos para a universalização, avultam de importância as formas pelas quais o Estado brasileiro admite a prestação dos serviços de saneamento básico, essenciais para a qualidade de vida da população. Em que pese a existência de normas que regulam tal prestação, a seguir comentadas, ainda persiste uma polêmica doutrinária e jurisprudencial acerca da participação do Estado nessas atividades.

3.2.2 As formas de prestação do saneamento básico: entre a centralização e a descentralização

Somente após a chegada da família real no Rio de Janeiro, no início do século XIX, uma infraestrutura mínima de abastecimento de água foi implantada, mas direcionada para uma pequena parcela da população. Em virtude dos fluxos migratórios, ocorridos no final do século XIX e início do século XX, bem como o surgimento e/ou o adensamento populacional de vilas e cidades, o Estado decidiu transferir a execução do saneamento básico para a iniciativa privada. Assim, várias companhias privadas, a maioria inglesa, receberam concessões, nas principais cidades, para explorar os sistemas de abastecimento de água, exceto no Rio de Janeiro, que estabeleceu um sistema público (GROTTI, 2017, p. 103-104).

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pelas concessionárias eram de má qualidade e atendiam apenas a população mais abastada. A insatisfação da população, somada à incapacidade dos Estados em solucionar os problemas sanitários, notadamente no combate às epidemias de febre amarela e de peste, resultou na assunção gradativa, pelo poder público, dos serviços de saneamento básico, procurando estendê-los às localidades em que as concessionárias não tinham interesse. Nesse contexto, foi criado o Ministério da Saúde, em 1930 e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), em 1940. Muitas concessões foram extintas e o Estado encampou os serviços, por absoluta falta de capacidade de investimento das concessionárias, sendo os serviços transferidos aos municípios (BRASIL, 2008, p. 6).

O Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), criado em 1942, mais tarde transformado em fundação, em 1960, passou a apoiar os municípios, que começaram a assumir os serviços de saneamento básico, nos anos 40 e 50, com a criação de Departamentos

de Água e Esgoto (DAEs) e de Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAEs), consolidando um modelo de gestão – autárquico em vários municípios – que se caracterizava pela constituição de uma receita tarifária (GROTTI, 2017, p. 108-110).

A partir do regime autoritário, estabelecido em 1964, várias medidas adotadas podem ser consideradas como marcos no estabelecimento de uma nova política para o saneamento básico no Brasil. As decisões foram centralizadas, a nível federal, com a criação do BNH (Banco Nacional da Habitação) que recebeu autorização, pelo Decreto-Lei nº 949, de 13/10/1969, para aplicar os recursos do FGTS no financiamento para o saneamento, passando a ser a principal fonte de recursos para o setor. Em 1965, por intermédio de um acordo entre o Brasil (DNOS) e os Estados Unidos (USAID – *United States Agency for International Development*), foram criados o "Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água" e o "GEF - Grupo Executivo de Financiamento", que no período de 1965/1967 atendeu apenas a 21 cidades em todo o país com obras de abastecimento de água (BRASIL, 2008, p. 7).

A prioridade atribuída ao saneamento básico se revelou com a Política Nacional de Saneamento Básico e o seu Conselho Nacional, criados pelo Decreto-Lei nº 248, de 28/02/1967, que fixava diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários. Este Decreto foi revogado pela Lei nº 5.318, de 26/09/1967, com a mesma finalidade, mas ampliava a Política Nacional de Saneamento, que, formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, passava a abranger: i) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos; ii) esgotos pluviais e drenagem; iii) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo; iv) controle das modificações artificiais das massas de água; e vi) controle de inundações e de erosões.

Um importante marco para o saneamento no Brasil foi a instituição, em 1971, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que já havia sido instalado pelo BNH, de modo experimental, em 1968. Pela primeira vez, com o PLANASA, o Brasil teve uma política nacional de saneamento, que proporcionou avanços significativos no setor de saneamento, cuja cobertura dos serviços não foi ampliada por nenhum plano de governo estabelecido entre 1964 e 1970 (PAEG, Plano Decenal, PED e PMBAG) (GROTTI, 2017, p. 111).

O PLANASA foi o instrumento que o Governo Federal idealizou para obrigar os Estados a criarem as suas respectivas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), compelindo os municípios a transferirem, mediante contratos de concessão, a prestação dos serviços para as empresas estatais, como condição para o acesso aos recursos financeiros da

União. Dessa forma, foram criadas 27 CESBs, que passaram a gerir os serviços de abastecimento de água da maioria dos municípios, por meio de contratos de concessão, com prazos de 20 a 25 anos. Entretanto, cerca de um quarto deles não aderiu a esse modelo, optando por prestar os serviços por meio da própria estrutura municipal, seja diretamente ou indiretamente, através da criação de autarquias municipais. Assim, dois modelos se consagraram no país: companhias estaduais e serviços municipais (GROTTI, 2017, p. 111-112).

Embora tenha havido avanços na expansão dos serviços de abastecimento de água, a universalização não foi alcançada, uma vez que grande parte da população não tinha condições de remunerar os serviços mediante pagamento de tarifas. Em que pese o financiamento oriundo do PLANASA, as companhias de saneamento não conseguiram atender ao aumento da demanda por esgotamento sanitário. O endividamento do setor e a recessão econômica que o país viveu nos anos 80 impactaram fortemente o PLANASA, agravado pela extinção do BNH, em 1986, cujas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), mas sem a herança regulatória do BNH (BRASIL, 2008, p. 7-8).

A grave crise econômica e a instabilidade política enfrentadas pelo país, na década de 80, atingiram os recursos destinados ao saneamento básico, resultando na revogação do PLANASA (LAHOZ, 2016, p. 31). A sua extinção oficial se deu com a Resolução nº 076, de 09/07/1992, do Conselho Curador do FGTS, determinando que os recursos do FGTS para financiar os investimentos fossem direcionados para o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e para o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR). A partir daí, criou-se um vazio institucional no setor de saneamento básico, no tocante à regulação e prestação desses serviços (GROTTI, 2017, p. 114-115).

A baixa prioridade atribuída ao saneamento básico se refletiu na Constituição de 1988, que o mencionou em apenas três artigos: art. 21, XX (competência da União para instituir diretrizes para saneamento básico e transportes urbanos; art. 23, IX (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de melhoria das condições de saneamento básico); art. 200, IV (competência do Sistema Único de Saúde para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico) (LAHOZ, 2016, p. 31).

Posteriormente, outra menção ao saneamento básico foi feita pela Emenda Constitucional nº 99, de 14/12/2017, que acrescentou o parágrafo único ao art. 103 do ADCT, autorizando as desapropriações para fins de necessidade pública na área de saneamento

básico, na vigência do novo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, previsto no art. 101 do ADCT.

A possibilidade da privatização dos serviços de saneamento básico foi concretizada na década de 1990, mas sem um marco regulatório que disciplinasse a presença do capital privado. Diversas leis ordinárias e normas setoriais tratavam de forma genérica e esparsa os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como a Lei nº 6.766/1979 (parcelamento do solo), a Lei nº 7.783/1989 (exercício do direito de greve, definição das atividades especiais e regulação do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade), a Lei nº 8.080/1990 (lei orgânica da saúde), a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei nº 8.987/1995 (concessão e permissão da prestação de serviços públicos), a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei nº 11.079/2004 (parcerias público-privadas) (GROTTI, 2017, p. 115-118).

A participação da iniciativa privada encontra amparo jurídico no art. 175 da Constituição federal, que dispõe a competência do Poder Público para, na forma da lei, prestar os serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Em cumprimento ao dispositivo constitucional, foi sancionada a Lei nº 8.987/1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece dois tipos de concessão: a concessão de serviço público e a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. Ambas as delegações, conforme o art. 2º da citada lei, podem ser feitas, mediante licitação, na modalidade de concorrência, para pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização.

Em virtude de a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) não ter estabelecido os requisitos para a habilitação do particular para a prestação de serviços públicos, remeteu tais requisitos à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), que foi concebida para serviços de natureza comum. Em consequência, há necessidade de que a interpretação dos dispositivos seja feita de forma a permitir um maior rigorismo, em razão do volume de recursos alocados pelo concessionário nos projetos de concessão, relativos à infraestrutura, bem como os extensos prazos contratuais, necessários à amortização dos investimentos e à obtenção do lucro. No caso específico do saneamento básico, a empresa interessada deve ter experiência e capacitação técnica e econômica para promover a execução contratual, haja vista que esse tipo de serviço, quando prestado de forma inadequada, atenta contra a saúde das pessoas e prejudica o meio ambiente em seu entorno (DAL POZZO, 2017, p. 601-602).

A maioria dos doutrinadores do Direito Administrativo e do Direito Público – podendo ser citados Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Geraldo Ataliba, Adílson Abreu Dallari, José Afonso da Silva, Torquato Jardim e Marçal Justen Filho – reconhecem que “a transferência da prestação de serviços públicos para entidade integrante da Administração Pública não configura uma concessão de serviço público”, não sendo obrigatória a realização de licitação (JUSTEN FILHO, 2005, p. 57).

Para aqueles autores, somente em sentido impróprio pode ser entendida esse tipo de concessão, que se subdivide em duas modalidades: concessão-descentralização e concessão-convênio. Na concessão-descentralização é criada, na Administração Indireta, “uma pessoa ‘administrativa’, com personalidade de direito própria, a quem incumbe o desempenho do serviço público”; portanto, não se pode caracterizar a descentralização como uma concessão do serviço, uma vez que os recursos têm origem pública, o regime jurídico não é alterado e a prestação do serviço não é transferida, pois mantido na órbita da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2005, p. 57).

Na concessão-convênio “diversas pessoas estatais reúnem esforços e recursos para prestação de determinado serviço que interessa a todas elas”, diluindo-se os riscos do insucesso, mas sem retirar as suas respectivas competências para a prestação dos serviços, permanecendo sob o controle do poder estatal. Dessa forma, os riscos não são transferidos para órbita alheia, o que é típico nas concessões; assim, esse tipo de concessão (imprópria) não se enquadra no modelo previsto pelo art. 175 da Constituição federal (JUSTEN FILHO, 2005, p. 58-59).

Independente da divergência doutrinária, a Lei nº 8.987/1995 prevê duas modalidades de concessão dos serviços públicos à iniciativa privada – a não precedida e a precedida da execução de obra pública. Segundo Gabardo (2009, p. 212), a última é a mais utilizada para os serviços de saneamento básico, em face da possibilidade de ampliação da infraestrutura e do acesso à população a esses serviços. Além dessas, mais duas modalidades de concessão foram acrescentadas no ordenamento jurídico brasileiro, por intermédio da Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da Administração Pública: a concessão administrativa e a concessão patrocinada.

Na concessão administrativa o Poder Público, como usuário direto ou indireto, delega o serviço à iniciativa privada, responsabilizando-se pelo seu pagamento, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, não havendo cobrança de tarifa. Por outro lado, na concessão patrocinada a remuneração do concessionário é composta

pela tarifa do usuário e por uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Em ambas as modalidades de concessão sob a égide das PPPs deve ser realizada uma licitação na modalidade de concorrência, cujo objeto deve constar no plano plurianual do ente considerado, bem como deve ser obtida a licença ambiental prévia. Ainda, a Lei nº 11.079/2004, em seu art. 9º, dispõe que antes da celebração do contrato, deverá ser constituída Sociedade de Propósito Específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, que poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado, vedado à Administração Pública ser titular da maioria do seu capital votante; entretanto, tal vedação não impede que uma instituição financeira, controlada pelo Poder Público, adquira a maioria do capital votante da SPE, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Uma inovação trazida pela Lei nº 11.079/2004 para as concessões de serviço público foi o compartilhamento de riscos contratuais, que busca atrair particulares, em razão de elevados investimentos. Cabe ressaltar que o prazo de vigência do contrato é de 05 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos e o seu valor mínimo é de R\$ 10 milhões, valor este recentemente atualizado pela Lei nº 13.529/2017. Nesse sentido, em face da escassez de recursos públicos, a Administração Pública tem instrumentos para passar à iniciativa privada serviços públicos que exigem alto custo financeiro, durante um longo período, e grandes infraestruturas, típicas dos serviços de energia elétrica, transporte público e saneamento básico (LAHOZ, 2016, p. 187-168).

No que concerne ao saneamento básico, a modalidade mais viável para sua prestação é a concessão patrocinada, instituto jurídico semelhante às concessões comuns. Todavia, com o fim de atender populações em áreas isoladas ou que não tenham condições de arcar com as tarifas, o Poder Público pode utilizar a concessão administrativa, como forma de possibilitar o acesso dessas pessoas aos serviços essenciais (LAHOZ, 2016, p. 169). Em resumo, o quadro 5 apresenta as concessões anteriormente citadas e suas principais características.

Convém lembrar que, embora a Lei nº 8.987/95 estabeleça o instituto da concessão para a delegação de serviços de entes públicos a agentes privados e não para os estatais, existe a hipótese em que uma empresa estatal firma contrato de concessão com ente da federação diverso daquele que a instituiu (GABARDO, 2009, p. 212), caracterizando uma concessão imprópria. Como bem argumenta Grau (2018, p. 123), o Estado não necessita de

permissão ou autorização para prestar serviço público, pois se trata de um dever do próprio Estado.

Quadro 5 – Modalidades de concessão e suas principais características

Concessão	Modalidade	Características
Imprópria	Concessão-descentralização	- Sem licitação. - Serviço mantido na órbita da Administração Pública. - Criação, na Administração Indireta, de uma pessoa administrativa, com personalidade de direito própria.
	Concessão-convênio	- Sem licitação. - Serviço mantido na órbita da Administração Pública. - Reunião de esforços e recursos de diversas pessoas estatais.
Comum (Lei nº 8.987/1995)	Não precedida da execução de obra pública	- Com licitação (concorrência).
	Precedida da execução de obra pública	- Delegação para agentes privados. - Formalizada mediante contrato
Parceria Público- Privada (PPP) (Lei nº 11.079/2004)	Concessão administrativa	- Com licitação (concorrência). - Remuneração do concessionário paga pelo Estado (sem tarifa).
	Concessão patrocinada	- Com licitação (concorrência). - Remuneração do concessionário: tarifa + contraprestação pecuniária do Estado.

Fonte: elaboração própria.

Na realidade, as empresas estatais que prestam um serviço público não são concessionárias, mas sim, delegadas, visto que não celebram qualquer contrato de concessão com o Estado, não manifestam adesão à situação de concessionária, sendo constituídas visando a prestação do serviço ou, em outras palavras, são criadas como extensões do Estado. Por isso, não participam de licitação, uma vez que o art. 175 da Constituição federal impõe o procedimento licitatório apenas para a concessão ou permissão do exercício da atividade de serviço público por parte de pessoas privadas, estranhas ao Estado (GRAU, 2018, p. 136-139).

Nesse diapasão, sentindo a necessidade de se aperfeiçoar o relacionamento entre os entes da federação, no tocante à prestação de serviços de interesse comum, o legislador constitucional conferiu nova redação ao art. 241 da Constituição federal, por intermédio da

EC nº 19/1998, autorizando a gestão associada de serviços públicos, pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, disciplinados por meio de lei, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Em cumprimento ao comando constitucional, a Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, disciplinou o consórcio público, uma das formas de gestão associada. Os objetivos apontados pelo constituinte reformador²⁵ para a aprovação da Lei nº 11.107/2005 foram: 1) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; 2) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; 3) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e 4) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado.

Contrariando certo consenso doutrinário de que o consórcio de empresas não adquiria personalidade jurídica (conforme o art. 278, §1º, da Lei nº 6.404/1976), a Lei nº 11.107/2005 atribuiu personalidade jurídica ao consórcio público, podendo ser de direito público ou de direito privado, bem como alterou o art. 41, IV, do Código Civil Brasileiro, incluindo as associações públicas como pessoa jurídica de direito público interno, as quais integram a administração indireta de todos os entes consorciados, equiparando-as a verdadeiras autarquias (CHIECO, 2017, 313-315).

Como possui natureza autárquica, o consórcio público é criado por lei específica de todos os entes consorciados, que ratifica o protocolo de intenções. Sobre a formação do consórcio, a Lei nº 11.107/2005 estabelece uma sequência de procedimentos: i) subscrição do protocolo de intenções (art. 3º); ii) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, §5º); iii) ratificação do protocolo, mediante lei de cada consorciado (art. 5º) ou disciplinar a participação, também por lei, antes de subscrever o protocolo (art. 5º, §4º); iv) celebração do contrato do consórcio (art. 3º); v) atendimento dos requisitos da legislação civil, caso o consórcio público adquira personalidade jurídica de direito privado (art. 6º, II); vi) elaboração do estatuto do consórcio (art. 7º); e vii) celebração do contrato de rateio (art. 8º).

No âmbito da gestão associada, a Lei nº 11.107/2005 (art. 13) ainda prevê a formalização de um contrato de programa, como condição de validade, para a constituição e

²⁵ Disponível em <<https://tinyurl.com/y2tefm6y>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

regulação das obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente ou para com consórcio público, em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Sobre o contrato de programa, a Lei nº 11.107/2005 incluiu o inciso XXVI no art. 24, da Lei nº 8.666/1993, que dispensa a licitação na celebração de contrato de programa com ente da federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. Assim, um ente público pode contratar com outro sem competição, mesmo quando existe essa possibilidade. Os contratos de programa se apresentaram, assim, “como tentativa de regularização das relações entre municípios e estatais de saneamento oriundas, em grande parte, do modelo do PLANASA da década de 1970” (ZANCHIM, 2017, p. 678-679).

Ressalte-se que o Decreto n.º 6.017/2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005, estimula a gestão associada por meio de consórcio público (CHIECO, 2017, p. 336), na medida em que, no seu art. 37, estabelece que os órgãos e entidades federais concedentes deem preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos. Além disso, desencoraja a formação de consórcios públicos com personalidade de direito privado (CHIECO, 2017, p. 338), pois, em seu art. 39, dispõe que a partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

Zanchim (2017, p. 682-688) entende que as áreas da educação, saúde e outras são prejudicadas na medida em que o Estado emprega os seus recursos em serviços de saneamento básico, que poderiam ser delegados. Por isso, “a participação estatal deve ser residual na operação para ser essencial na regulação”. Nesse sentido, os contratos de programa ferem o princípio da livre concorrência (art. 170 da CRFB/88) e da obrigatoriedade de licitação (art. 175 da CRFB/88), deixando de fora empresas privadas, que poderiam oferecer melhores técnica e preço para a prestação do serviço em um dado município. Ademais, o art. 175 da CRFB/88 autoriza o Poder Público a prestar diretamente apenas os seus próprios serviços e não a atuar para outrem. Portanto, a celebração de contratos de programa deveria ser restringida nos casos em que o setor privado não pudesse participar, em razão da existência de municípios cuja situação econômica-social os tornassem inviáveis para a iniciativa privada, reclamando a atuação das companhias estaduais para supri-los.

As especificidades dos serviços públicos de saneamento básico só foram apreendidas com a Lei nº 11.107/2005 e, principalmente, pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, regulamentado pelo Decreto nº 7.217/2010 (GROTTI, 2017, p. 118). A Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento) foi consequência do comando constitucional previsto no art. 21, XX, que estabelece a competência exclusiva da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

A Lei do Saneamento considera, no seu art. 2º, o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Também define a gestão associada como associação voluntária entre entes federativos, por meio de convênio de cooperação ou de consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição.

Nem todos os aspectos do saneamento básico podem ser transferidos aos consórcios públicos, devendo o titular formular a sua própria política pública de saneamento básico e elaborar o plano de saneamento básico, nos termos da Lei nº 11.445/2007 (art. 9º). Com relação às atividades de regulação e prestação dos serviços, o Decreto nº 7.217/2010 extinguiu a autorregulação, isto é, o consórcio público que regula as atividades de saneamento básico não pode ser o mesmo que presta os serviços regulados.

A redação original da Lei do Saneamento, em que pese ter atribuído a titularidade do serviço ao Estado, não mencionou qual o ente da federação seria responsável, se o Estado ou o Município, isolados ou em consórcio público (DAL POZZO, 2017, p. 597). A mesma indefinição também está presente na própria Constituição Federal que, em seu art. 23, IX, prevê a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

A atribuição só foi definida nas MP 844/2018 e 868/2019, na medida em que estabeleceram os Municípios e o Distrito Federal como titulares. As citadas MPs estão com as vigências encerradas, mas o Projeto de Lei (PL) nº 3.261/2019, adiante comentado, recentemente aprovado pelo Senado Federal, reafirma que são titulares dos serviços de saneamento básico os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local e a estrutura de governança interfederativa, no caso de interesse comum.

O caráter de serviço público atribuído aos serviços de saneamento básico implica na concepção adotada pela Lei nº 11.445/2007 de que estão contempladas três

responsabilidades distintas: i) a função planejadora, que compete ao titular do serviço, compreendendo a definição da política pública; ii) a função reguladora, a ser exercida por ente autônomo da administração ou delegada para entidade de outra esfera federativa; e iii) a função prestacional, cometida a outra entidade que não aquela competente para regular (MARQUES NETO, 2009, p. 177-178).

Levando-se em consideração que o titular do serviço público de saneamento básico é competente para realizar o planejamento e formular o consequente Plano de Saneamento Básico, cabendo ao Chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração do ente titular do serviço (art. 84, II, da CRFB/88), aliado ao fato de que o plano só adquire existência, validade e eficácia, como norma jurídica, com a declaração formal do titular do serviço, o Plano de Saneamento Básico obrigatoriamente é exteriorizado por meio de Decreto (OLIVEIRA, 2017, p. 562-563).

Quaisquer contratos tendo por objeto a prestação de serviços de saneamento básico somente serão válidos sob a condição de existência regular do Plano de Saneamento Básico (art. 11, I, da Lei nº 11.445/2007). O Decreto nº 7.217/2010 estabelece que o disposto no plano de saneamento básico é vinculante para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico (art. 25, §5º). Ainda reafirma que a delegação de serviço de saneamento básico (art. 25, §7º) observará o disposto no plano de saneamento básico ou no eventual plano específico (OLIVEIRA, 2017, p. 569).

Além da existência do Plano de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007, em seu art. 11, bem como o Decreto nº 7.217/2010, em seu art. 39, estabelecem as seguintes condições para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: i) a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; ii) a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445/2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; iii) a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

A última Pesquisa de Informações Básicas Municipais²⁶ - Munic, realizada pelo IBGE, apurou que, em 2017, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.313 (41,5% do total) afirmaram possuir Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB (regulamentado ou não). Em 2011, esse percentual era de 10,9%. A região Sul foi a que teve o aumento mais

²⁶ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y38enpgw>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

expressivo entre 2011 (13,5%) e 2017 (72,9%). A proporção é bastante desigual regionalmente, variando entre 15,7% no Nordeste e 72,9% no Sul.

As Unidades da Federação com as maiores proporções de municípios com PMSB foram Santa Catarina (87,1%) e Rio Grande do Sul (75,5%), enquanto as menores proporções foram verificadas no Maranhão (8,3%), Alagoas (9,8%), Paraíba (13,5%), Pernambuco (14,1%) e Bahia (14,6%). Já em relação à Política Municipal de Saneamento Básico, 38,2% dos municípios brasileiros informaram ter e 24,1% declararam estar elaborando. Em 2011, o percentual de municípios com Política Municipal de Saneamento Básico era de 28,2%.

De acordo com o Decreto nº 7.217/2010, o prazo inicial para que os municípios entregassem os seus PMSB era 31/12/2013. Esse prazo já foi adiado por três vezes, sendo que o último adiamento, concedido pelo Decreto nº 9.254/2017, prorrogou o prazo para 31/12/2019. Conforme redação do Decreto, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. Os sucessivos adiamentos desmotivaram os Municípios que cumpriram os prazos (GROTTI, 2017, p. 122).

No âmbito federal, em cumprimento ao art. 52 da Lei nº 11.445/2007, foi editado, em 2013, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)²⁷, que tem como meta a implementação da coleta de esgoto e do abastecimento de água em todas as residências do país em até 20 (vinte) anos, isto é, até 2033. Com o objetivo de estimular a pessoa jurídica a aumentar seu volume de investimento, por meio da concessão de créditos tributários relativos à contribuição para o PIS, PASEP e COFINS, foi criado, pela Lei nº 13.329/2016 (alterou a Lei nº 11.445/2007), o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB). A vigência do REISB se estenderá até 2026 (GROTTI, 2017, p. 123).

Os argumentos até aqui apresentados evidenciam que atualmente a Administração Pública tem à sua disposição um grande número de contratos que podem ser celebrados, cujos modelos podem ser segregados em três tipos de arranjos negociais específicos: os contratos de satisfação, os contratos de delegação e os contratos de colaboração. Nos contratos de satisfação, a Administração busca ter uma utilidade para disponibilizá-la à coletividade, como

²⁷ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3g6kkwo>>. Acesso em: 25 jun. 2018

é o caso dos contratos para obras, serviços e fornecimentos à Administração Pública, regulados pela Lei nº 8.666/1993 (MARQUES NETO, 2017, p. 629).

Nos contratos de delegação, o Poder Público transfere ao particular a execução de atividade de sua competência, a exemplo dos contratos de concessão normatizados pela Lei nº 8.987/1995, das parecerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004), dos arrendamentos portuários (Lei nº 12.815/2013), das concessões florestais (Lei nº 11.284/2006) e outros (MARQUES NETO, 2017, p. 629-632).

Por fim, nos contratos de colaboração, a Administração e particular contratado somam esforços para atingir um objetivo comum a ambos, podendo ser citados os contratos de gestão (Lei nº 9.637/1998) celebrados com as Organizações Sociais (OS), bem como os termos de colaboração e os acordos de cooperação (Lei nº 13.019/2014) com as Organizações da Sociedade Civil (OCS) (MARQUES NETO, 2017, p. 629-632).

Tendo em vista a busca da melhor alternativa para o atendimento dos interesses públicos, podem-se adotar modelos contratuais atípicos, com base na teoria geral dos contratos e de outros institutos de direito privado. Nesse sentido, as Leis nº 8.666/1993, 8.987/1995 e 11.079/2004 não podem engessar a Administração Pública, que deve se adaptar às múltiplas circunstâncias da sua atuação (MARQUES NETO, 2017, p. 636-638).

A prestação dos serviços de saneamento básico, interesse público que ainda suscita calorosos debates, passou por três grandes fases: prestação municipal (até 1970), prestação estadual (entre 1970 e 1990) e a “que prepondera certo conflito material de competências” (após 1990). Podem-se inferir dois modelos tradicionais de prestação: a prestação direta, na qual as empresas estatais se incumbiam do serviço (mesmo que de forma transversal, quando um ente federado contrata empresa pertencente a outro) e outro mais recente, que concede os serviços à iniciativa privada, revertendo a tendência histórica (GABARDO; RAZUK, 2009, p. 210-211).

Em que pese o estímulo normativo para a gestão associada de serviços públicos, a Munic 2017²⁸ informou que apenas 30,2% dos 5 570 municípios participam de consórcios na área do saneamento básico, sendo que a maioria deles atuam na área do manejo de resíduos sólidos (1.257 municípios), seguido do abastecimento de água (713 municípios), esgotamento sanitário (463 municípios) e manejo de águas pluviais (255 municípios).

Recentemente, com o objetivo de modernizar o marco legal do saneamento básico, foi aprovado pelo Senado Federal, em 06/06/2019, o PL nº 3.261/2019, faltando a

²⁸ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y38enpgw>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

aprovação por parte da Câmara dos Deputados. A relatoria do PL coube ao Senador Tasso Jereissati, que, resumidamente, apresentou as seguintes justificativas, constantes no texto do PL²⁹:

- há necessidade de modernização do marco legal do saneamento básico, tendo em vista que o modelo institucional do setor precisa ser otimizado, de modo a superar os graves índices hoje observados no Brasil;

- cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada. Metade da população, em torno de 104 milhões de pessoas, não tem acesso aos serviços de coleta de esgoto. Do esgoto coletado, apenas 42% são tratados;

- a gravidade desses dados dificulta a melhoria dos IDH e trazem sérios prejuízos sociais e econômicos a diversos setores produtivos, retardando o desenvolvimento da nação;

- para alcançar a universalização até 2033, seriam necessários R\$ 22 bilhões anuais. Contudo, entre 2010 e 2017, o investimento anual médio no setor foi de apenas R\$ 13,6 bilhões. Em 2019, esse valor deve cair para cerca de R\$ 10 bilhões;

- o Ministério da Economia, com base em estudos de consultorias independentes, estima que a universalização da prestação dos serviços de saneamento até 2033, conforme estipulado no Plano Nacional de Saneamento, exija investimentos da ordem de R\$ 700 bilhões, que poderão gerar aproximadamente 700 mil empregos;

- considerando a importância da universalização e diante da crise fiscal por que passa o Estado brasileiro, é fundamental criar condições para uma maior participação do capital privado no setor para, em conjunto com o poder público, superar o quadro de notória insuficiência dos serviços de saneamento básico no País;

- ampliar a concorrência pelos mercados de saneamento induzirá a melhoria da qualidade dos serviços, com claros benefícios para a população. Contudo, para atrair o capital privado, é necessário ampliar a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor;

- as disparidades nas capacidades regulatórias dos diferentes titulares resultam numa multiplicidade de situações e a grande variabilidade de regras regulatórias representa um obstáculo ao desenvolvimento desse setor.

As principais modificações propostas no PL 3.261/2019, que será transformado em lei, caso seja aprovado pela Câmara dos Deputados, aperfeiçoa questões ligadas aos temas da regulação, da titularidade e da delegação dos serviços, sobretudo por meio de alterações na

²⁹ Disponível em: < <https://tinyurl.com/yyeq172u>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

Lei nº 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico) e na Lei nº 9.984/2000 (Lei da Agência Nacional de Águas – ANA).

Com relação à regulação, a ANA incorpora novas competências, destacando-se a prerrogativa de elaborar normas de referência nacionais para os serviços públicos de saneamento básico, de modo a promover harmonização regulatória, em face das inúmeras normas, elaboradas por diferentes titulares. Quanto à titularidade, buscou-se a adequação às disposições do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que se refere à prestação do serviço de saneamento básico como função pública de interesse comum.

Nesse sentido, o PL 3.261/2019, modificando o art. 2º da Lei 11.445/2007, acrescenta outras definições, entre elas a de “serviço de saneamento de interesse local” (aquele cujas infraestruturas e instalações operacionais atendem a um único município) e “serviço de saneamento de interesse comum” (aquele não caracterizado como de interesse local).

Mais três princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico foram adicionados no art. 3º da Lei nº 11.445/2007: i) prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; ii) seleção competitiva do prestador dos serviços; e iii) prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

A nova redação do art. 10 da Lei nº 11.445/2007 dispõe que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, sendo vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. Da mesma forma, é acrescentado o §8º no art. 13 da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), vedando a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal.

Em respeito ao princípio do ato jurídico perfeito, introduziu-se regra (art. 12 do PL 3.261/2019) para facultar a conversão dos atuais contratos de programa em contratos de concessão, admitindo sua continuidade até o termo contratual, bem como poderão ter seus prazos prorrogados, por uma única vez, a fim de garantir a amortização dos investimentos necessários à universalização dos serviços objeto do respectivo contrato, mediante acordo entre as partes.

Em consonância com as novas definições, a titularidade dos serviços de saneamento básico (novo art. 8º) é atribuída aos Municípios e ao Distrito Federal, no caso de interesse local e à estrutura de governança interfederativa instituída nos termos do § 3º do art. 25 da Constituição Federal, no caso de interesse comum, podendo a titularidade ser exercida por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição.

Ainda no tocante à titularidade, o seu exercício será integrado (novo art. 14) quando a prestação for regionalizada, no caso de formação de blocos compostos por mais de um município. Nos blocos em que a prestação dos serviços seja uma função pública de interesse comum, a titularidade será exercida pela estrutura de governança interfederativa da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

O termo “governança interfederativa” foi empregado no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), em seu art. 2º, IV, definido como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Também tem ligação direta com a decisão do STF, em 06/03/2013, nas ADIs nº 1.842-RJ e 2.077-BA, que trataram sobre competência sobre os serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas.

Segundo Grotti (2017, p. 129-130), o STF, naquelas ADIs, decidiu pelo estabelecimento de um novo regime jurídico-constitucional, definindo pela titularidade municipal quando o serviço é de interesse local e pela gestão compartilhada entre o estado-membro e os municípios integrantes, por meio de uma entidade metropolitana intergovernamental quando se trata de regiões metropolitanas. A decisão do STF deveria ter sido implementada desde 06/03/2015, pois ela foi modulada para que os seus efeitos fossem produzidos dois anos da data do julgamento; entretanto, até o presente momento os Estados que possuem regiões metropolitanas ainda não se adaptaram à decisão.

O PL 3.261/2019 se baseou na Medida Provisória (MP) nº 868/2019, a qual foi alvo de uma ADI (nº 6128). Da mesma forma, a MP 844/2018, que tratou da mesma matéria, também foi impugnada por duas ADIs (nº 5993 e 6006). Todas as ADIs tiveram os seus processos extintos, sem resolução de mérito, em razão de terem perdido a sua validade pelo decurso do prazo constitucional, sem deliberação pelo Congresso Nacional.

A impetração das citadas ADIs demonstram a insatisfação de partidos políticos e associações de classe a respeito das normas federais exaradas. Em que pese as justificativas apresentadas, a mesma insatisfação se mantém com a aprovação, pelo Senado Federal, do PL

nº 3.261/2019. Ela se resume em controvérsias a respeito da participação privada na prestação dos serviços de saneamento básico.

O Diretor da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), Percy Soares Neto, em entrevista ao *Jornal Nacional*³⁰, de 07/06/2019, se declarou favorável ao PL 3.261/2019, mas criticou a emenda ao projeto, que possibilitou, nas cidades em que o serviço já é prestado por empresas públicas, que o contrato possa valer até 30 (trinta) anos, uma vez que não incentiva uma maior participação da iniciativa privada e quando ela ocorrer será por intermédio das companhias públicas, o que não gera eficiência na prestação do serviço e inibe os investimentos que poderiam ser feitos pela iniciativa privada.

Por sua vez, na mesma entrevista, Roberto Tavares de Souza, Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), também apoiou o PL 3.261/2019, todavia entende que as cidades que quiserem fechar contratos com empresas públicas devem ser liberadas de concorrência com as privadas. O representante da ABES teme que municípios pequenos não consigam atrair empresas privadas para participar da concorrência, pois não são atraentes, sob o ponto de vista financeiro.

Para rebater o argumento da ABES, o Governo Federal³¹, por intermédio do Ministério da Economia (Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade / Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura) afirma que, atualmente, os municípios mais pobres não possuem a prestação do serviço, tendo sido abandonados pelas próprias empresas estaduais de saneamento, que não possuem capacidade de investimento. Assevera que o novo marco legal incentiva a prestação regionalizada do serviço por meio de blocos que incluirão municípios com diferentes características e capacidade de pagamento, de forma a dar viabilidade ao serviço no conjunto, proporcionando a ampliação da prestação do serviço de saneamento. Destaca, ainda, que os prestadores privados de saneamento se concentram em sua maioria (57%) em municípios com menos de 20 mil habitantes sendo que 27% dos prestadores privados estão em municípios com menos de 5 mil habitantes.

Embora a Lei de Saneamento não tenha atribuído um protagonismo às empresas estatais de saneamento, elas continuam executando os seus serviços, permanecendo como as grandes prestadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, mesmo com as privatizações de algumas delas (MARTINS, 2017, p. 776). É o caso da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE) que, mediante contrato de

³⁰ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5kbang4>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

³¹ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6rqhv59>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

concessão (imprópria), desde 2003, tem prestado tais serviços no Município de Fortaleza, objeto de estudo do próximo capítulo, com ênfase no esgotamento sanitário.

A CAGECE, em seu último relatório de administração³², relativo ao ano de 2018, considerou que as MP 844/2018 e 868/2018 e, em consequência, o PL 3.261/2019, já que apresenta o mesmo teor, causará diversos impactos negativos sobre a gestão e prestação dos serviços de saneamento básico. Aquela empresa estatal entende que os municípios menores serão prejudicados, em razão do fim do subsídio cruzado³³. Além disso, haverá interesse exclusivo na operação dos municípios mais rentáveis, com aumento excessivo das tarifas de água e esgoto, bem como dificuldades para a universalização dos serviços, principalmente para os municípios mais pobres.

O atual modelo de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é estruturado com base no antigo PLANASA, da década de 60, que obrigou grande parte dos municípios a concederem os serviços às companhias estaduais de saneamento, contribuindo para o despreparo municipal no exercício da sua titularidade. Esse modelo, em que pese os progressos obtidos, não se mostra capaz de alcançar a tão desejada universalização, agravada com a atual crise fiscal por que passa o país, que não dispõe dos vultosos recursos necessários para os investimentos.

A proposta de Parlatore (2017, p. 29-67) para um novo modelo, com a qual se concorda parcialmente, vai ao encontro da “governança interfederativa”, preconizada pelo Estatuto da Metrópole (art. 2º, IV) e da decisão do STF, nas ADIs nº 1.842-RJ e 2.077-BA, que decidiu pela titularidade municipal quando o serviço é de interesse local e pela gestão compartilhada entre o estado-membro e os municípios integrantes, por meio de uma entidade metropolitana intergovernamental quando se trata de regiões metropolitanas.

O novo modelo vai mais além e contempla a criação de vários consórcios públicos, com feições de autarquias interfederativas, integrados por conjunto de municípios, pelo Estado em que se localizarem e pela União. Os consórcios ficariam responsáveis pelas instâncias de planejamento e regulação (indelegáveis), com delegação da gestão/operação, de acordo com o art. 175 da CRFB/88. Ainda, elaboraria os planos municipais e o estudo de viabilidade econômico-financeira, instrumento de cálculo da matriz tarifária de cada município.

³² Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3lbtuqd>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

³³ O subsídio cruzado é um instituto do saneamento básico que possibilita a universalização do serviço para os indivíduos que não têm condições de pagar as tarifas, em atenção ao princípio da solidariedade no sistema tarifário. Existem três espécies de subsídios: entre municípios ou bairros, entre indivíduos (tarifa social) e entre categoria de usuários (HOSKEN, 2019).

A proposta pressupõe o fim das companhias estaduais como concessionárias municipais, devendo ter as suas leis de criação modificadas para que possam atuar exclusivamente nas funções planejamento e regulação, no âmbito dos consórcios, como agências executivas dos Estados, em apoio aos municípios. Estes, por sua vez, poderiam decidir se o seu serviço seria prestado por organismo municipal, por empresa privada concessionária privada por ele contratada ou por empresa regional contratada pelo consórcio.

Nesse ponto, discorda-se da proposta no sentido de extinguir as companhias estaduais. Um aperfeiçoamento da proposta seria mantê-las, aproveitando a sua experiência e capacidade técnica. Cada consórcio poderia fundir os diversos órgãos reguladores dos municípios participantes, padronizando a regulação. Nos municípios em que as companhias já prestam o serviço, elas seriam contratadas pelo consórcio que os enquadram, resultando, com isso, que uma mesma companhia poderia estar submetida a diversos marcos regulatórios, tantos quantos forem os consórcios que as contratarem.

Aos municípios seria dada a opção de celebrar contrato com a companhia estadual, evitando o processo licitatório, justificando-se essa celebração com o argumento de que o serviço permanece sob o controle estatal, caracterizando uma concessão imprópria, que não se enquadraria no previsto do art. 175 da CRFB/88. Por outro lado, caso o município não ficasse satisfeito com os serviços da companhia estadual, poderia, ao final do contrato, fazer a concessão para a iniciativa privada, mediante licitação, ou prestar os serviços por órgão próprio, exercendo, assim, o seu legítimo direito de titularidade do serviço.

4 O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE

O estudo do esgotamento sanitário no Município de Fortaleza/CE é o objeto de estudo desta última parte do trabalho, que serve de apoio para demonstrar como um ente da federação realiza o planejamento de importante política pública. Como visto no capítulo anterior, o saneamento básico compreende o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Por isso, optou-se por uma das vertentes do saneamento básico – o esgotamento sanitário – com o fim de reduzir a amplitude do estudo e permitir uma análise das diversas facetas do planejamento.

Dessa forma, fecha-se o ciclo da pesquisa, que iniciou com o planejamento estatal, em seguida enveredou por um de seus resultados, a política pública de saneamento básico, explorando as diversas formas de prestação do serviço e, por fim, limitando a pesquisa, foca num planejamento municipal de saneamento básico, concentrando-se em um de seus serviços: o esgotamento sanitário.

O serviço de esgotamento sanitário no Município de Fortaleza/CE é prestado, juntamente com o de abastecimento de água, pela CAGECE, sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 9.499 de 20 de julho de 1971, sob controle acionário do Governo do Estado do Ceará e vinculada à Secretaria Estadual de Infraestrutura (SEINFRA). Atualmente, a participação acionária compreende 88,65% do Estado do Ceará, 11,15% do Município de Fortaleza e 0,20% de outros acionistas.

Logo após a criação da CAGECE, a Lei Municipal nº 3.969/1971 autorizou o Prefeito outorgar àquela Companhia os serviços públicos de água e esgoto, que efetivou a autorização por intermédio do Decreto nº 3.839/1972. A primeira concessão à CAGECE perdurou por 30 (trinta) anos, vindo a caducar em 2002, mas somente em 2003 foi autorizada uma nova concessão, com exclusividade, por meio da Lei Municipal nº 8.716 de 06 de junho de 2003, pelo mesmo prazo de 30 (trinta) anos. Cabe destacar que o §2º do art. 1º da lei dispõe que a concessão será suspensa em caso de privatização total da empresa concessionária.

Ressalte-se, também, que a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, em seu art. 211, estabelece que cabe ao Poder Público Municipal, exclusivamente, a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, podendo autorizar sua concessão para os Poderes Públicos Estadual ou Federal, sendo vedada a privatização,

concessão, subconcessão, permissão ou subpermissão privada desses serviços no âmbito do Município de Fortaleza.

Caso a Câmara dos Deputados ratifique o PL 3.261/2019, já aprovado no Senado Federal, tanto a Lei Orgânica do Município de Fortaleza como a Lei Municipal que autorizou a concessão deverão ser revistas, em obediência ao princípio da “seleção competitiva do prestador dos serviços”, acrescentado no art. 3º da Lei n.º 11.445/2007. Portanto, em 2033, ao término da concessão para a CAGECE, o Município de Fortaleza poderá prorrogar o prazo contratual, por uma única vez, caso não tenha havido a amortização dos investimentos necessários à universalização dos serviços, conforme dispõe o art. 12 do PL n.º 3.261/2019. Em se concretizando a amortização dos investimentos, uma nova concessão só poderá ser autorizada mediante processo licitatório, no qual a CAGECE deve competir com a iniciativa privada.

De um total de 184 (cento e oitenta e quatro), a CAGECE presta o serviço de esgotamento sanitário a 74 (setenta e quatro) municípios cearenses, beneficiando cerca de 2,4 milhões de habitantes, o que representa 42,38% de cobertura da população atendida. Os demais 110 (cento e dez) municípios são atendidos pela própria prefeitura (administração pública direta) ou autarquia municipal (serviço autônomo de água e esgoto). Enquanto o índice de cobertura de esgoto na capital é de 61,73% (1,63 milhão de beneficiados), no interior é de apenas 26,82% (789 mil beneficiados) (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018a, p. 3).

O presente capítulo estuda o planejamento municipal do esgotamento sanitário, por meio do seu diagnóstico e prognóstico, bem como verifica se o PMSB/Fortaleza é compatível com os planos municipais, estaduais e nacionais, concluindo sobre a necessidade de reformulação do sistema de planejamento municipal.

4. 1 O planejamento municipal para o esgotamento sanitário

Em cumprimento ao art. 9º, I, da Lei n.º 11.445/2007 e art. 23, I, do Decreto nº 7.217/2010, foi elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Fortaleza (PMSB/Fortaleza)³⁴, aprovado pelo Decreto nº 13.713, de 18/12/2015. Coube à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) a concepção do PMSB, em parceria com a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de

³⁴ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4pgus6o>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

Saneamento Ambiental (ACFOR), a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE), a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e a Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC), através de sua Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC). O Plano está dividido em 04 (quatro) modalidades: resíduos, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem.

O Decreto n.º 13.713 entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial do Município (21/12/2015) e tem a previsão, no seu art. 2º, de atualização e revisão do PMSB a cada 04 (quatro) anos. Dessa forma, no corrente ano de 2019 o PMSB sofrerá uma revisão. A modalidade Esgotamento Sanitário, contemplada no PMSB de Fortaleza, compreende um diagnóstico e um prognóstico, ambos desenvolvidos pela Empresa Acquatoool Consultoria S/S Ltda., sob o regime do Contrato n.º 143/2012-PROJU com a CAGECE. Ressalte-se que a CAGECE firmou um convênio (001/2012) de cooperação técnica com a ACFOR com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas públicas para a elaboração do PMSB de Fortaleza.

O diagnóstico apresenta a situação local do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES), com dados atualizados, projeções e análises dos impactos nas condições de vida da população. Já o prognóstico mostra os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos; programas, projetos e ações; ações para emergência e contingência; e mecanismos para monitoramento e avaliação da eficiência e eficácia das ações e revisão do plano. Os dados de ambos – diagnóstico e prognóstico –, a seguir apresentados, foram retirados do PMSB/Fortaleza.

4.1.1 Diagnóstico do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE: dados sobre a situação atual

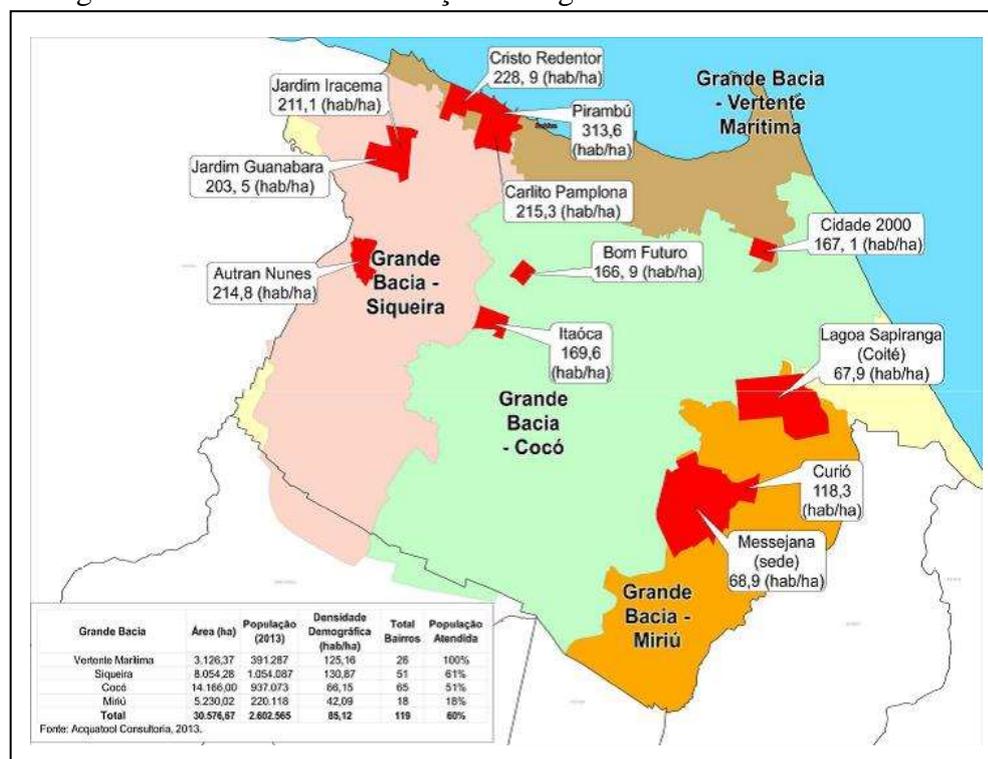
Com o fim de facilitar o entendimento do Sistema de Esgotamento Sanitário de Fortaleza/CE, a abordagem será dividida em quatro partes: a) bacias de contribuição; b) composição do SES; c) Formas de funcionamento do SES; e d) principais problemas no SES.

a) Bacias de contribuição

O esgotamento sanitário de Fortaleza se divide em 04 (quatro) bacias principais de contribuição: Bacia da Vertente Marítima (Faixas Litorâneas de Escoamento Difuso – FLED), situada na parte norte do Município; Bacia do Rio Siqueira/Maranguapinho, na parte oeste; Bacia do Rio Cocó, na parte central e leste; e a Bacia do Coaçu/Miriú, na parte sudeste (figura

2). A população atendida varia de 18% (Bacia do Miriú) a 100% (Bacia da Vertente Marítima) (quadro 6).

Figura 2 – Bacias de contribuição do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE



Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

Quadro 6 – Bacias de contribuição e população atendida

Grande Bacia	Área (ha)	População (2013)	Densidade Demográfica (hab/ha)	Total Bairros	População Atendida
Vertente Marítima	3.126,37	391.287	125,16	26	100%
Siqueira	8.054,28	1.054.087	130,87	51	61%
Cocó	14.166,00	937.073	66,15	65	51%
Miriú	5.230,02	220.118	42,09	18	18%
Total	30.576,67	2.602.565	85,12	119	60%

Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

O estudo da população tomou por base o Censo Demográfico de 2010 – IBGE, sendo também utilizadas as projeções populacionais (quadro 7), importantes para o planejamento e o cálculo das vazões, por bacia, considerando os horizontes temporais de curto prazo (horizonte de 5 anos – de 2013 a 2018), médio prazo (horizonte de 10 anos – 2013 a 2023) e longo prazo (horizonte de 20 anos – 2013 a 2033).

Cada bacia se subdivide em sub-bacias, com seus limites, bairros, populações e vazões de esgotamento. Para fins de planejamento, considerando a estimativa da evolução do índice de atendimento durante o horizonte de planejamento, até a universalização do sistema,

as sub-bacias são classificadas, de acordo com a situação do seu esgotamento sanitário: em andamento (entrarão em operação até 2018), em licitação (entrarão em operação partir de 2018, evoluindo linearmente até 2023), com recurso assegurado para obra (entrarão em operação de 2023 até 2028) e com recurso assegurado para projeto (entrarão em operação até 2033, iniciando a partir de 2028) (quadro 8).

Quadro 7 – Projeções populacionais de Fortaleza/CE por bacias de contribuição

Grande Bacia	População (habitantes)				
	2013	2018	2023	2028	2033
Vertente Marítima	391.287	407.726	421.791	433.467	442.524
Siqueira	1.054.087	1.099.968	1.142.204	1.181.355	1.217.064
Cocó	937.073	1.003.699	1.066.909	1.125.893	1.181.408
Miriú	220.118	243.568	267.168	291.181	315.426
Total	2.602.565	2.754.961	2.898.072	3.031.896	3.156.422

Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

Quadro 8 – Quantidade de sub-bacias e porcentagem da população atendida

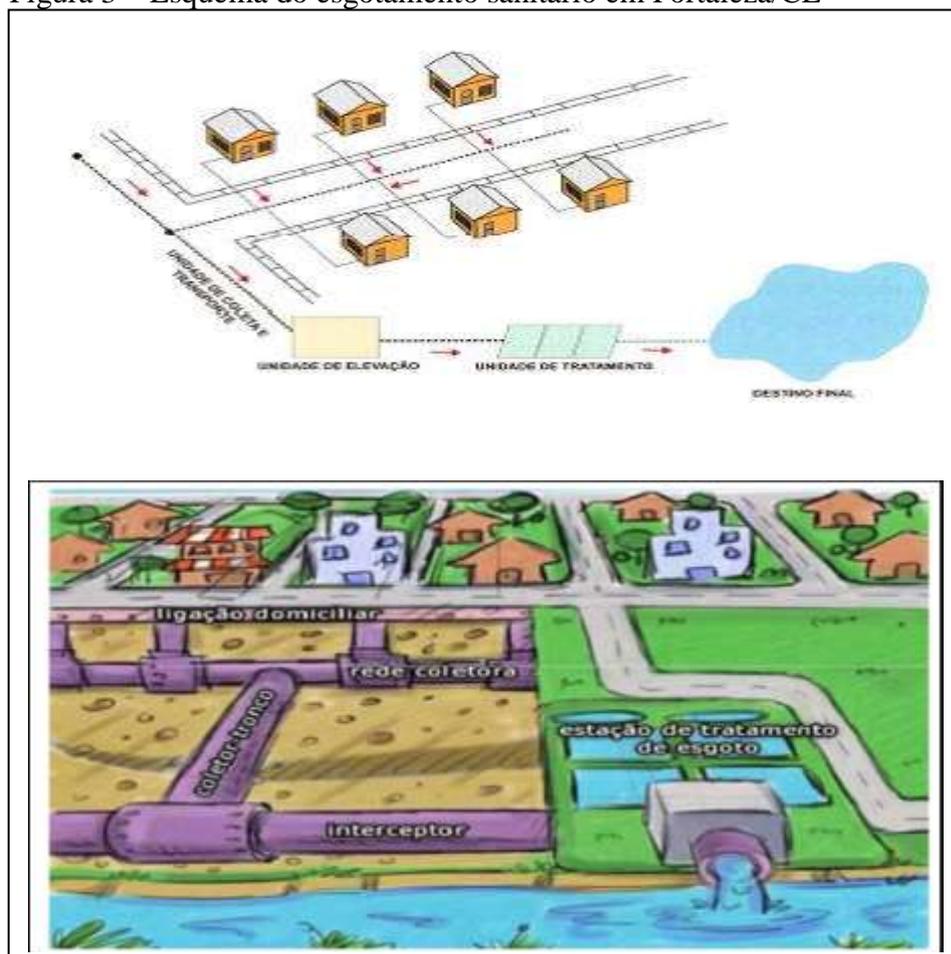
Bacia	Quantidade de Sub-bacias / Porcentagem da População					
	Existente	Em Andamento	Em Licitação	Recurso assegurado para obra	Recurso assegurado para projeto	Total
Vertente Marítima	6 / 100,00%	0 / 0,00%	0 / 0,00%	0 / 0,00%	0 / 0,00%	6 / 100%
Siqueira	10 / 53,75%	2 / 11,66%	0 / 0,00%	2 / 23,91%	2 / 10,69%	16 / 100%
Cocó	11 / 31,89%	3 / 15,98%	2 / 6,76%	4 / 22,16%	4 / 23,22%	24 / 100,00%
Miriú	0 / 0,00%	0 / 0,00%	0 / 0,00%	0 / 0,00%	8 / 100,00%	8 / 100,00%

Fonte: adaptado do PMSB de Fortaleza/CE

b) Composição do SES

O SES de Fortaleza é composto por redes coletoras, coletores-tronco, interceptores, estações elevatórias, linhas de recalque, estações de tratamento de esgoto (ETE), estação de pré-condicionamento, estação de tratamento de odores e emissário submarino (figura 3). As redes coletoras são o conjunto de tubulações que coletam o esgoto dos domicílios e transportam-no até os coletores-tronco ou interceptores. Atualmente, a sua extensão é de 2.148.091,30m, existindo redes constituídas por diversos materiais, como concreto armado, cimento amianto (não mais utilizado), ferro fundido, manilha de barro vidrado (MBV) e policloreto de vinila (PVC). O material mais utilizado é o PVC, em razão do fácil assentamento e conexão, baixo custo e peso, além de longa durabilidade devido à sua alta resistência química. Grande parte da rede implantada apresenta sua vida útil ultrapassada, devendo ser substituída até o horizonte do plano (2033).

Figura 3 – Esquema do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE



Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

Os coletores-tronco têm a função de receber o efluente oriundo dos outros coletores. O Município de Fortaleza possui 49 Coletores-Tronco, dispostos entre 3 (três) das 4 (quatro) Grande Bacias existentes, contendo 24 (vinte e quatro) Coletores-Tronco na Grande Bacia do Siqueira, 17 (dezessete) na Grande Bacia do Cocó e 8 (oito) na Grande Bacia da Vertente Marítima. Por sua vez, os interceptores são tubulações implantadas para receber os efluentes coletados pelas redes coletoras, para assim conduzi-los às estações elevatórias ou à Estação de Tratamento de Esgotos. O Município dispõe de 7 (sete) Interceptores.

As ligações prediais são o conjunto formado de tubulações, peças especiais e hidrômetros (quando houver), conectado ao sistema de esgotamento sanitário, sendo classificadas em 06 (seis) categorias: comercial, residencial, industrial, pública, de entidade filantrópica e mista. O Município de Fortaleza possui um total de 353.132 ligações reais de esgotamento sanitário em imóveis, sendo 92% do tipo residencial. A Bacia do Siqueira possui o maior número de ligações reais (159.849), seguida pela Bacia do Cocó (107.374), Bacia da Vertente Marítima (79.069) e Bacia do Miriú (6.840).

Dentre todos os imóveis em que há rede de esgoto existente para ligação, cerca de 87% destes estão aderidos à rede, porcentagem essa que representa o Índice de Utilização da Rede de Esgoto. Dessa forma, conclui-se que cerca de 13%, dentre todos os imóveis de Fortaleza que possuem rede de esgoto disponível para que seja feita a ligação, não estão conectados à rede.

As estações elevatórias são utilizadas para bombear o esgoto de cotas mais baixas para cotas mais altas, sendo seu destino ou para uma estação de tratamento ou para transposição de bacias. As tubulações que transportam esse efluente bombeado são denominadas de Linhas de Recalque. Existem 20 estações elevatórias no SES existente de Fortaleza (Sistema Integrado).

A Estação de Pré-Condicionamento (EPC), localizada na Avenida Presidente Castelo Branco, conhecida como Avenida Leste-Oeste, tem por finalidade remover o material sólido e o material flutuante no esgoto para que seja lançado ao mar através do emissário submarino. A EPC controla remotamente as estações de bombeamento de forma automatizada e tem capacidade de vazão projetada para $4,5 \text{ m}^3/\text{s}$, onde atualmente está operando em torno de $2,2 \text{ m}^3/\text{s}$. Também está instalada na EPC, a Estação de Tratamento de Odores (ETO), para minimizar a exalação dos gases agressivos para a atmosfera durante o processo de recuperação do esgoto.

O emissário submarino de Fortaleza foi construído na década de 70 e tem a função de transferir para o oceano todo o esgoto coletado da EPC. É constituído por uma tubulação de 1.500 mm em aço revestido por concreto e apresenta um comprimento de 3.205 m. O tratamento dos efluentes lançados no oceano se dá por três fases distintas, utilizando-se a capacidade de autodepuração das águas marinhas: (i) dispersão, que ocorre quando os esgotos são expelidos pelos difusores; (ii) diluição, que ocorre por conta da diferença de densidade da água salgada e doce e (iii) decaimento bacteriano, onde bactérias contidas no esgoto não sobrevivem ao ambiente marinho. Dessa forma, utiliza-se a capacidade de autodepuração das águas marinhas.

A CAGECE firmou contrato com o Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR), da Universidade Federal do Ceará, para a realização do monitoramento ambiental da área no entorno da disposição dos esgotos, a fim de acompanhar sistematicamente os parâmetros ambientais, com vistas a detectar possíveis mudanças com impactos negativos ao meio ambiente, podendo, assim, fornecer informações para a gestão correta dos efluentes e manutenção de uma qualidade ambiental desejada para a área atingida pela pluma de dispersão.

c) Formas de funcionamento do SES

O SES em Fortaleza apresenta duas formas de funcionamento: integrada e isolada, com um índice de cobertura de 61%, sendo 49,1% pelo sistema integrado e 11,9% pelos sistemas isolados. Na forma integrada, a mais comum, o esgoto é conduzido até a Bacia da Vertente Marítima, onde passa pela EPC e, por fim, segue para o emissário submarino. Na forma isolada, todo o processo de coleta, tratamento e disposição se concentra em um mesmo local, como nos casos da imensa maioria dos conjuntos habitacionais dos bairros periféricos. Atualmente, Fortaleza possui 97 (noventa e sete) sistemas isolados (quadro 9).

Quadro 9 – Sistemas de esgotamento sanitário isolados em Fortaleza/CE

Sistema isolado	Bacia		
	Siqueira	Cocó	Miriú
Quantidade	18	53	26
População atendida aproximada	83.700	179.500	40.004
% da população atendida residente na bacia	7,9	19,2	18,2

Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

Os sistemas isolados, por não estarem interligados ao sistema integrado de transporte dos efluentes sanitários que convergem para a EPC, têm a solução de destinação final de seus efluentes por meio de Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs), de vários tipos: decanto-digestores associados a filtros anaeróbios, lagoas de estabilização, reatores anaeróbios e lodos ativados, com porte e condições de operação diferenciadas.

Todos os resíduos sólidos, resultantes da operação das ETEs da CAGECE são enviados para o aterro sanitário de Caucaia, porém, de acordo com a legislação federal, estadual e municipal, essa não é a destinação adequada, devendo a Companhia elaborar um plano de gerenciamento para os resíduos gerados em suas operações.

A maioria dos Sistemas Isolados não atende aos padrões estabelecidos pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMACE), além de operarem sem a devida licença ambiental, poluindo os corpos hídricos. A Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) n° 04, de 19 de abril de 2010, determina que os sistemas implantados para projetos de habitação para a população com renda familiar de até três salários mínimos deverão cumprir o prazo de 10 anos para se interligar à rede pública coletora de esgoto. O descumprimento desta obrigação, por parte da CAGECE, acarretará sanções administrativas e penais previstas na legislação pertinente.

d) Principais problemas no SES

Os principais problemas no SES de Fortaleza, com base em informações técnicas e operacionais da CAGECE, são, em sua maioria, pontuais, mas têm potencial para interromper ou prejudicar, temporariamente, o desempenho das prestações dos serviços. Agrupando os problemas pelas partes componentes do SES, podem eles ser assim enumerados:

i) Rede Coletora, Coletores-Tronco e Interceptores: baixa velocidade, causada pela presença de sedimentos e incrustações nas tubulações, podendo resultar em transbordamentos. Alguns trechos têm vida útil ultrapassada e outros se localizam por baixo de edificações, dificultando a manutenção;

ii) Estações elevatórias e linhas de recalque: problemas de bombeamento; problemas nos barriletes (conjunto de peças e acessórios conectados entre a bomba e a linha de recalque responsável pelo controle de abertura e fechamento do fluxo e de proteção da bomba); problemas nas linhas de recalque (obstruções e materiais com vida útil ultrapassada); ocorrência de maus odores; falta de tratamento preliminar (remoção de sólidos grosseiros e sólidos finos), que diminui a vida útil das bombas; estações elevatórias de difícil acesso, dificultando a manutenção; presença de óleo e gordura e estações sem grupo-gerador ou outro dispositivo de emergência (maioria das estações);

iii) Estações de Tratamento de Esgoto: estado de conservação deficiente; desconformidades com a legislação ambiental, como ocupação de Áreas de Preservação Permanente e disposição final inadequada; dificuldade de acesso; falta ou inadequação dos leitos de secagem e problemas com o descarte de lodo; assoreamento e a presença de resíduos sólidos, que induzem a ocorrência de zonas mortas (não há movimentação de fluxo do efluente, reduzindo a eficiência do tratamento) e maus odores nas lagoas de estabilização, além do despejo indevido de resíduos nas lagoas pela população (sacos de lixo, pneus, cadeiras etc.).

iv) Estação de Pré-Condicionamento: problemas na estrutura predial e nos equipamentos, principalmente relacionados ao desgaste, corrosão e péssimo estado de conservação, provocados, principalmente, pelo forte efeito da maresia, bem como a ocorrência de maus odores.

4.1.2 Prognóstico do esgotamento sanitário em Fortaleza/CE: intervenções necessárias e plano de metas

À semelhança do diagnóstico, o prognóstico será analisado em três partes: intervenções e investimentos necessários; metas de curto, médio e longo prazo; e fontes de financiamento.

a) Intervenções e investimentos necessários

Para que seja garantida a universalização do serviço de esgotamento sanitário, dois tipos de intervenção são necessários. O primeiro deles se constitui em uma intervenção de coleta e transporte do esgoto doméstico, por intermédio da implantação de sistemas interligados em 13 (treze) das 24 (vinte e quatro) sub-bacias da Grande Bacia do Cocó, em todas as 8 (oito) sub-bacias da Grande Bacia do Miriú e em 7 (sete) das 16 (dezesesseis) sub-bacias da Grande Bacia do Siqueira. Estas intervenções, por se tratarem de um sistema convencional de esgotamento, foram concebidas em uma única alternativa e totalizam um investimento de R\$ 1.013.575.675,80 (quadro 10).

Quadro 10 – Orçamento para a construção dos sistemas de cada sub-bacia

BACIA DO COCÓ		BACIA DO MIRIÚ		BACIA DO SIQUEIRA	
SUB-BACIA	ORÇAMENTO	SUB-BACIA	ORÇAMENTO	SUB-BACIA	ORÇAMENTO
CE-4	R\$ 38.063.194,94	ME-1	R\$ 17.290.567,78	SE-1	R\$ 23.112.655,21
CE-5	R\$ 21.434.037,48	ME-2	R\$ 35.859.928,95	SE-2	R\$ 17.374.555,28
CE-6	R\$ 14.960.250,61	ME-3	R\$ 63.035.782,36	SE-3	R\$ 38.401.762,99
CE-7	R\$ 131.442.474,09	ME-4	R\$ 128.201.839,37	SE-4	R\$ 18.843.063,02
CE-8		ME-5	R\$ 42.790.141,96	SE-5	R\$ 14.871.065,50
CE-9		ME-6	R\$ 44.808.787,31	SD-6	R\$ 22.459.973,85
CE-10	R\$ 51.912.794,29	ME-7	R\$ 20.963.040,68	SD-9	R\$ 8.413.615,89
CE-11	R\$ 75.391.183,29	ME-8	R\$ 30.927.907,67	TOTAL	R\$ 143.476.691,73
CD-1	R\$ 22.963.692,24	TOTAL	R\$ 383.877.996,09	TOTAL GERAL: R\$ 1.013.575.675,80	
CD-2	R\$ 20.471.744,56				
CD-3	R\$ 40.298.755,34				
CD-4	R\$ 61.800.918,10				
CD-5	R\$ 7.481.943,04				
TOTAL	R\$ 486.220.987,98				

Fonte: adaptado do PMSB de Fortaleza/CE

O segundo tipo de intervenção concerne ao tratamento e disposição final dos efluentes gerados e compreende duas alternativas. Na alternativa 1, o tratamento e destinação final será feita de modo descentralizado, de forma a não sobrecarregar a EPC e o lançamento por meio do emissário submarino. Além disso, serão propostas três novas Estações de Tratamento para atender as sub-bacias a serem implantadas (ETE Siqueira, ETE Cocó e ETE Miriú). O custo total da alternativa 1 é de R\$ 1.016.682.415,00. Na alternativa 2, todo o tratamento e destinação final do esgoto sanitário se dará de forma centralizada, através da EPC e do Emissário Submarino, com ampliação prevista para 2026, tudo com o custo total de R\$ 856.954.672,00 (quadro 11).

Quadro 11 – Orçamento das alternativas 1 e 2

INTERVENÇÃO	ALTERNATIVA 1		ALTERNATIVA 2	
	CUSTO DE IMPLANTAÇÃO	CUSTO OPERACIONAL	CUSTO DE IMPLANTAÇÃO	CUSTO OPERACIONAL
Interceptores	-	-	R\$ 51.035.650,23	-
Estações Elevatórias	-	-	R\$ 25.704.664,89	R\$ 93.220.346,37
Linhas de Recalque	-	-	R\$ 158.014.997,91	-
Tratamento e Disposição Final	R\$ 336.881.514,49	R\$ 679.800.900,46	R\$ 294.546.812,63	R\$ 234.432.200,00
Estação de Tratamento do Cocó	R\$ 117.363.654,47	R\$ 283.372.020,05	-	-
Estação de Tratamento do Miriú	R\$ 144.020.014,18	R\$ 179.913.543,36	-	-
Estação de Tratamento do Siqueira	R\$ 75.497.845,85	R\$ 216.515.337,05	-	-
Duplicação da EPC e do Emissário Submarino	-	-	R\$ 294.546.812,63	R\$ 234.432.200,00
TOTAL	R\$ 336.881.514,49	R\$ 679.800.900,46	R\$ 529.302.125,65	327.652.546,37
ALTERNATIVAS	R\$ 1.016.682.415		R\$ 856.954.672	

Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

Tendo em vista que as alternativas apresentaram custos de ordem de grandeza aproximada, o diagnóstico recomenda a elaboração de um estudo mais detalhado para que seja possível definir a alternativa mais vantajosa, do ponto de vista econômico, técnico e ambiental. Os aspectos técnicos, econômicos e ambientais foram levados em consideração na comparação entre as alternativas, com apresentação das vantagens e desvantagens; entretanto, não foi selecionada nenhuma delas para implementação.

b) Metas de curto, médio e longo prazo

O planejamento e as ações necessárias são facilitados pela criação de metas de curto, médio e longo prazo, de forma a alcançar os objetivos estabelecidos. Essas metas, formuladas em atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 11.445, devem promover a melhoria da salubridade ambiental do Município e a manutenção da saúde da população.

O SES possui cinco programas: i) Programa de Ampliação e Melhoria do Sistema de Esgotamento Sanitário; ii) Programa de Monitoramento do Corpo Receptor após Operação da ETE; iii) Programa de Ações de Vigilância Sanitária; iv) Programa de Educação Ambiental e Sanitária; v) Programa de Implantação, Manutenção e Avaliação do Sistema de Informações de Saneamento Básico.

Em obediência aos princípios da Lei nº 11.445/2002, notadamente a universalização do acesso, o Programa de Ampliação e Melhoria do Sistema de Esgotamento Sanitário tem por objetivo operar e manter em toda a área urbana municipal um SES de qualidade, que atenda a atual e futura demanda. O quadro 12 apresenta as metas dos projetos que são enquadrados por este programa.

O Programa de Monitoramento do Corpo Receptor após Operação da ETE cumpre o disposto na Resolução CONAMA nº 430/2011, que dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, visando à realização de análises qualitativas e quantitativas do esgoto afluente e efluente de uma ETE. Os dois projetos deste programa – monitoramento dos corpos receptores e monitoramento dos efluentes brutos e tratados – têm a finalidade de monitorar e atender à legislação vigente.

O Programa de Ações de Vigilância Sanitária objetiva identificar as ligações clandestinas tanto nas redes de drenagem quanto nas redes de esgoto e propor melhorias nesses pontos. O programa se faz necessário tendo em vista que, no Brasil, a rede de esgotamento é separada, isto é, existe uma rede que recebe as águas da chuva e outra que recebe os esgotos. Dois projetos compõem este programa: identificação de ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem e identificação de ligações clandestinas de drenagem na rede de esgoto, ambos com a meta de extinguir as ligações clandestinas (em curto prazo) e manter e modernizar o programa (em médio e longo prazo).

Quadro 12 – Projetos e metas do Programa de Ampliação e Melhoria do Sistema de Esgotamento Sanitário

Projeto	Metas		
	Curto Prazo	Médio Prazo	Longo Prazo
Implantação de redes coletoras de esgoto	Alcançar 69% de cobertura	Alcançar 72% de cobertura e interligar os sistemas isolados ao sistema integrado de esgotamento sanitário	Alcançar 100% de cobertura
Substituição das redes coletoras	Substituir 150.000 m de redes de Amianto e MBV	Substituir 560.000 m de rede	Substituir 40.000 m de rede
Ampliação do Tratamento e Disposição Final dos efluentes:	Implantação da ETE Cocó (alternativa 1)	Implantação da ETE Siqueira (alternativa 1)	Implantação da ETE Miriú (alternativa 1)
	Ampliação das Elevatórias e Implantação do Interceptor Cocó (alternativa 2)	Ampliação das Elevatórias, Implantação das Linhas de Recalque EPC e Cocó, e da Nova Estação de Pré-Condicionamento e Emissário Submarino (alternativa 2)	Ampliação das Elevatórias, Implantação do Interceptor Siqueira, das Linhas de Recalque Siqueira e Miriú e da Nova Estação de Pré-Condicionamento e Emissário Submarino (alternativa 2)
Implantação de redes em áreas remanescentes	Identificar as áreas remanescentes e definir ações para a universalização	Implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Fonte: adaptado do PMSB/Fortaleza

O Programa de Educação Ambiental e Sanitária tem caráter permanente e se propõe a sensibilizar, conscientizar e comprometer a população sobre os serviços de saneamento básico, por meio de ações sociais, educativas e ambientais, para que hábitos e costumes sejam modificados em prol da melhoria da qualidade de vida. Os projetos que integram este programa – reciclagem do óleo de cozinha e educação ambiental e mobilização social para o saneamento – se utilizarão de oficinas educativas e palestras informativas, campanhas comunitárias, eventos sociais e viabilização de parcerias. Essas ações serão realizadas em escolas, unidades de saúde, associações de moradores e demais segmentos organizados nas comunidades.

O Programa de Implantação, Manutenção e Avaliação do Sistema de Informações de Saneamento Básico auxiliará o PMSB/Fortaleza a alcançar as metas estipuladas e

fornecerá instrumentos para a Administração Pública, subsidiando a alimentação, tratamento, análise, provisão e divulgação de dados referentes ao saneamento básico. O único projeto deste programa – Sistema Estadual de Informações de Saneamento Básico (SEIS) – possibilitará aos gestores públicos do setor do saneamento manejar uma ferramenta para facilitar o planejamento sanitário do município.

c) Fontes de financiamento

A maioria dos recursos destinados ao saneamento básico no Brasil provém do FGTS e de aportes do BNDES, além de outras fontes de recursos, como os Programas do Governo Estadual e os obtidos pela cobrança pelo uso da água. A principal fonte de recursos para a exploração dos serviços de saneamento são as taxas, tarifas e preços públicos, que além de recuperar as despesas de exploração dos serviços, são a base de sustentação para alavancar investimentos, sejam por terceiros ou com recursos próprios.

As necessidades de recursos previstas para os programas poderão vir das fontes apontadas no quadro 13.

Quadro 13 – Fontes de recursos para os programas de saneamento básico

Fonte	Origem
Recursos Não Onerosos	OGU – Orçamento Geral da União
Recursos Onerosos	Financiamentos junto a Caixa Econômica Federal (FGTS)
	Financiamentos junto ao BNDES (FAT)
	Recursos do Tesouro Estadual
Recursos Próprios	Orçamento da CAGECE para investimento
Outros Financiamentos	Linhas de Crédito, Empréstimo com organismos multilaterais, Parcerias, etc.

Fonte: PMSB de Fortaleza/CE

4.2 O esgotamento sanitário municipal no planejamento global e setorial dos entes federativos

O esgotamento sanitário, como uma das vertentes do saneamento básico, integra o PMSB/Fortaleza. Considerado um serviço público essencial, o saneamento básico é um objetivo que faz parte dos planejamentos dos diversos entes da federação, quer na sua visão global quer na setorial.

Faz-se necessário, portanto, perscrutar a compatibilidade entre os principais planos municipais, estaduais e nacionais, com o fim de verificar o alinhamento dos seus objetivos e metas para o saneamento básico, no que concerne ao esgotamento sanitário. Importante verificar, também, o planejamento e a execução orçamentária no saneamento básico, tomando por base o período vigente do PMSB/Fortaleza (2016-2033).

4.2.1 Planos do Município de Fortaleza/CE

Na esfera municipal, serão analisados três planos que têm ligação com o saneamento básico de Fortaleza: o Plano Fortaleza 2040, um plano estratégico de longo prazo; o Plano Diretor, que trata da política urbana e fornece diretrizes para as políticas setoriais; e o Plano Plurianual, um plano quadrienal que define o orçamento dos programas e ações governamentais, integrando as funções de planejamento e orçamento.

a) Plano Fortaleza 2040

O Plano Fortaleza 2040³⁵ é um planejamento de longo prazo do Município de Fortaleza que estabelece uma visão de futuro e aponta estratégias, metas, responsabilidades e custos, além de propor o seu modelo de gestão e governança. Elaborado sob a coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), com o apoio técnico e administrativo da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) e o apoio logístico de várias instituições públicas e privadas da cidade de Fortaleza, está organizado em 8 (oito) volumes, a saber: Volume 1 – Plano Fortaleza 2040; Volume 2 – Equidade social, territorial e econômica; Volume 3 – Cidade conectada, acessível e justa; Volume 4 – Vida comunitária, acolhimento e bem-estar; Volume 5 – Desenvolvimento da cultura e do conhecimento; Volume 6 – Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais; Volume 7 – Dinamização econômica e inclusão produtiva; e Volume 8 – Governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano (FORTALEZA, 2016, p. 16-19).

A elaboração do Plano Fortaleza 2040 foi feita em três fases distintas: a Fase I (“A Fortaleza que temos”) construiu um diagnóstico da cidade, coletando dados e realizando estudos socioeconômicos, urbanísticos e de mobilidade, assim como dialogando com a sociedade sobre a Fortaleza que temos (FORTALEZA, 2016, p. 20). A Fase II (“A Fortaleza

³⁵ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4g6ehq6>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

que queremos”) buscou uma visão de futuro consensual para a cidade de Fortaleza, com a realização de fóruns temáticos e setoriais (FORTALEZA, 2016, p. 30). Na Fase III foi realizada a elaboração propriamente dita do plano, que contém 32 (trinta e dois) planos setoriais.

Nas fases que precederam a elaboração do plano, foram apontados 10 (dez) grandes desafios que deveriam ser vencidos para a conquista do seu objetivo. Cada desafio exige, para a sua superação, a implementação de ações e projetos em diferentes áreas de atuação estatal. O saneamento básico, pela sua importância e efeitos, consta em cinco desses desafios: desafio 1 (reduzir a habitabilidade precária), desafio 2 (reduzir a pobreza e a desigualdade social), desafio 3 (melhorar a saúde pública), desafio 7 (baixa competitividade) e desafio 8 (deter a degradação ambiental) (FORTALEZA, 2016, p. 123-132).

Na visão de futuro da cidade em 2040, formulada com ampla consulta à sociedade e confrontada com os cenários alternativos de Fortaleza, para testar e refinar a sua viabilidade, “toda a população de Fortaleza terá moradia digna com habitação regularizada e dispondendo de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica e iluminação pública, [...]” (FORTALEZA, 2016, p. 115-116).

Em que pese o plano ter mencionado que a visão de futuro foi confrontada com os cenários alternativos, tais cenários não se referem à situação global futura da cidade de Fortaleza – cenários prospectivos –, mas apenas apresenta uma combinação de variáveis plausíveis, que convergiram para um cenário ótimo, bem como cenários para as finanças públicas de Fortaleza, com base em uma premissa de ajuste fiscal inevitável, considerado uma tendência consolidada.

Na realidade, são levantadas duas hipóteses para as finanças públicas de Fortaleza, equivocadamente tratadas como cenários: um ajuste via *default* (desequilíbrio orçamentário, com a incapacidade de a administração pública honrar com seus compromissos orçamentários e financeiros) e um ajuste planejado (contas equilibradas deve partir da realização de ajustes planejados) (FORTALEZA, 2016, p. 203-205). Como leciona Garcia (2015a, p. 28), a inexistência de cenários alternativos não permite ao governo a possibilidade de ajustes, em face das transformações da realidade. Cabe destacar que o PMSB/Fortaleza, no prognóstico dos serviços de esgotamento sanitário, também não constrói cenários alternativos, mas sim, duas alternativas técnicas, cuja opção não foi definida, na medida em que o próprio plano propõe estudos mais detalhados para a sua seleção.

A visão de futuro de Fortaleza foi traduzida em metas com indicadores para medir a evolução da realidade econômica e social nas próximas décadas. Dessa forma, foram

estabelecidas 5 (cinco) metas econômicas, 8 (oito) metas sociais, 6 (seis) metas de educação e inovação, 6 (seis) metas ambientais e 2 (duas) metas fiscais. Entre as metas ambientais, a “universalização do esgotamento sanitário” se constitui na meta número 20, cuja evolução dos indicadores é mostrada no quadro 14 (FORTALEZA, 2016, p. 134-143).

Quadro 14 – Universalização da oferta de esgotamento sanitário

ANO	2012	2015	2020	2025	2030	2035	2040
% dos domicílios	49,4	50,2	52,7	61,1	72,6	86,2	100,0

Fonte: adaptado do Plano Fortaleza 2040

Percebe-se, claramente, que as metas para a universalização do esgotamento sanitário do PMSB/Fortaleza divergem do Plano Fortaleza 2040. Naquele plano o índice de cobertura já era de 61% em 2014, quando da elaboração do diagnóstico do SES de Fortaleza. Outro desalinhamento diz respeito ao horizonte temporal dos planos, pois o PMSB/Fortaleza prevê a universalização do esgotamento sanitário (100% de cobertura) para o ano de 2033, enquanto no Plano Fortaleza 2040 esta meta só será alcançada em 2040.

Em razão de o Plano Fortaleza 2040 ter sido concluído em 2016, a simples constatação e comparação com um plano setorial já existente teria evitado a divergência. Essa comparação, no entanto, foi feita, pois o Plano Fortaleza 2040, na página nº 52, do seu Volume 6 (Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais), descreve que “Fortaleza ainda se encontra distante da universalização do serviço de esgotamento sanitário, embora haja um prognóstico do Plano Municipal de Esgotamento Sanitário apontando que até 2033 atingiremos esta meta”. Mesmo assim, adotou-se um horizonte temporal distinto.

Para alcançar as metas definidas que quantificam a visão de futuro, o Plano Fortaleza 2040 estabeleceu sete eixos estratégicos, que correspondem aos volumes 2 a 8 do texto do plano. Cada eixo estratégico se desdobra em objetivos estratégicos, operacionalizados por meio da implementação integrada e complementar de planos de ação. Assim, os eixos estratégicos agrupam, no total, 32 (trinta e dois) planos de ação, voltados para a conquista dos objetivos estratégicos (FORTALEZA, 2016, p. 177).

Um dos eixos estratégicos – Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais – possui quatro objetivos estratégicos: i) Recursos naturais, resiliência e conforto ambiental; ii) saneamento básico; iii) Energias renováveis e eficiência energética; e iv) segurança hídrica. Tais objetivos estratégicos se operacionalizam com a implementação dos seguintes planos:

Plano de Meio Ambiente e Saneamento, Plano de Energias Renováveis e Eficiência Energética e Plano de Segurança Hídrica (FORTALEZA, 2016, p. 180).

Para embasar o processo decisório, foram realizados estudos para Análise Custo-Benefício (ACB), que “consiste na verificação da existência ou não de uma diferença positiva entre os ganhos e os custos econômicos da carteira de projetos do Plano Fortaleza 2040, sob o ponto de vista do conjunto da sociedade”. Um dos projetos selecionado para análise foi a ampliação do esgotamento sanitário (FORTALEZA, 2016, p. 210-211).

O retorno dos investimentos empregados na universalização do esgotamento sanitário, qualificando-o como um multiplicador fiscal (ver item 2.2.1), pode ser demonstrado pela sua ACB. Para um custo de R\$ 899,7 milhões, investidos no período de 2017 a 2040, haverá benefícios da ordem de R\$ 1,45 bilhão, ou seja, um benefício líquido de R\$ 552,4 milhões, resultando numa relação custo/benefício de 1,6 (FORTALEZA, 2016, p. 213-214).

Dessa forma, o benefício total de R\$ 1,45 bilhão é a soma dos seguintes benefícios setoriais: i) redução dos custos de saúde (R\$ 903.011,00); ii) aumento da produtividade do trabalho, em virtude da redução do afastamento do trabalhador (R\$ 12.936.414,00); iii) aumento da renda do trabalhador (R\$ 915.937.151,00); iv) melhora no desempenho escolar (R\$ 174.540.873,00); v) valorização imobiliária (R\$ 236.555.630,00); e vi) renda com turismo (R\$ 111.265.705,00) (FORTALEZA, 2016, p. 213-214).

Verifica-se, nesse ponto, mais uma divergência no que concerne ao valor do investimento e prazo para a sua aplicação. O Plano Fortaleza 2040 considera o investimento de R\$ 899,7 milhões, no período de 2017 a 2040. O PMSB/Fortaleza chega a um valor distinto para a universalização do esgotamento sanitário: R\$ R\$ 1.016.682.415 para a alternativa 1 e R\$ R\$ 856.954.672 para a alternativa 2, no tratamento e destinação final do esgoto sanitário, mais um valor adicional de R\$ 1.013.575.675,80 na intervenção de coleta e transporte do esgoto doméstico, valores esses aplicados no período de 2016 a 2033.

b) Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza

A Lei Complementar nº 062, de 02/02/2009, instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, publicado no Diário Oficial do Município nº 14.020, de 13/03/2009, com vigência, portanto, a contar de 12/05/2009, uma vez que a *vacatio legis* foi de 60 (sessenta dias) da data de sua publicação. Antes, porém, de se adentrar nos aspectos inerentes ao saneamento básico, faz-se necessário identificar a diferença entre o Plano Fortaleza 2040 e o Plano Diretor do Município de Fortaleza. O Plano Fortaleza 2040 é

instrumento da política de planejamento, garantidora do direito de planejamento, enquanto o Plano Diretor, embora integre o sistema de planejamento municipal, é instrumento da política de desenvolvimento urbano, garantidora do direito à cidade (FORTALEZA, 2016, p. 238).

Enquanto o Plano Fortaleza 2040 é um plano estratégico, de longo prazo, que apresenta um diagnóstico, estabelece uma visão de futuro, aponta estratégias e planos setoriais que permitem alcançar os objetivos e metas estabelecidos, o Plano Diretor dispõe sobre os princípios da política urbana e fixa diretrizes e ações estratégicas para as diversas políticas setoriais (habitação, terras públicas, meio ambiente, saneamento ambiental, defesa civil mobilidade e outras) e ordenamento territorial, além de organizar o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática.

Com relação ao saneamento básico, o Plano Diretor, nos seus arts. 27 e 28, apresenta as diretrizes e as ações estratégicas da política de saneamento ambiental, respectivamente. A universalização dos serviços de saneamento ambiental, em especial os serviços de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos se constitui em um das diretrizes fixadas.

Por sua vez, o art. 30 estabelece 6 (seis) ações estratégicas para o Sistema de Esgotamento Sanitário: I - realizar investimentos visando à eliminação de qualquer contato direto dos habitantes da cidade com os esgotos no meio onde permanecem ou transitam; II - assegurar a implantação de soluções de tratamento de esgoto, contemplando coleta, tratamento e destino final dos efluentes, em consonância com o que estabelece a legislação ambiental, priorizando as áreas das sub-bacias não dotadas de infraestrutura sanitária; III - implantar esgotos nas áreas desprovidas de redes, especialmente naquelas cujos efluentes são lançados na rede de drenagem de águas pluviais; IV - controlar e coibir o lançamento de efluentes tratados ao nível primário, na rede de drenagem e recursos hídricos, corrigindo as situações danosas ao meio ambiente e à saúde pública; V - garantir a manutenção plena de todas as unidades operacionais dos sistemas de esgotamento sanitário; e VI - incentivar o desenvolvimento de ações visando ao emprego de tecnologias de reuso.

Pela análise do diagnóstico (item 3.1.1) e do prognóstico (item 3.1.2) do PMSB/Fortaleza, constata-se que as diretrizes e ações estratégicas do Plano Diretor para o esgotamento sanitário foram atendidas. Entretanto, em face da revisão do Plano Diretor, que deverá ocorrer no corrente ano de 2019, conforme dispõe o art. 40, §3º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), há que se verificar se as modificações introduzidas terão algum reflexo para o PMSB/Fortaleza.

Nesse diapasão, é interessante ressaltar que o próprio Plano Fortaleza 2040 recomenda que “mudanças serão necessárias no que se refere à Lei Orgânica, ao Plano Diretor e às demais legislações municipais de forma a adequá-las à visão de futuro almejada pelo Plano Fortaleza 2040, mas também a fim de torná-las exequíveis” (FORTALEZA, 2016, p. 238). A recomendação sinaliza, assim, a importância que um planejamento estratégico deve ter no sentido de orientar e fornecer diretrizes para os planejamentos setoriais e para as políticas públicas decorrentes.

c) Plano Plurianual do Município de Fortaleza e execução orçamentária

Os Planos Plurianuais do Município de Fortaleza que cobrem o período do PMSB/Fortaleza são os PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021. Destaque-se que o Plano Fortaleza 2040, lançado no final de 2016, serviu como uma das bases conceituais e diretrizes estratégicas para a elaboração do PPA 2018-2021, além da Avaliação do PPA 2014-2017 e a Análise da Estrutura Programática de Governo vigente (FORTALEZA, 2017a, p. 27).

Pode-se constatar, assim, que os sete eixos estratégicos do PPA 2018-2021 coincidem com os eixos estratégicos do Plano Fortaleza 2040. A programação orçamentária, no PPA, é apresentada por eixo, resultados estratégicos e área temática. Em outras palavras: o PPA define, para cada eixo, resultados estratégicos (denominados “Fortalezas”); cada “Fortaleza” se desdobra em programas finalísticos, que buscam alcançar as metas dos objetivos estratégicos das áreas temáticas.

Nesse sentido, a concepção de montagem do PPA 2018-2021 considerou a consolidação do Plano Fortaleza 2040 como um plano de Estado, a ser adotado por sucessivas gestões da cidade; tanto é que o seu horizonte temporal é de 24 (vinte e quatro) anos, executado em seis módulos, coincidentes com as gestões do Executivo Municipal: 2017-2020, 2021-2024, 2025-2028, 2029-2032, 2033-2036 e 2037-2040 (FORTALEZA, 2017b, p. 109).

Quadro 15 – Previsão de recursos para o saneamento no PPA 2018-2021 do Município de Fortaleza

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	2018	2019-2021	2018-2021
Saneamento (total)	4.103.000	24.643.520	28.746.520
Infraestrutura urbana	4.000.000	24.127.861	28.127.861
Saneamento básico urbano	103.000	515.659	618.659

Fonte: PPA 2018-2021 de Fortaleza

Não houve previsão de recursos para despesa com o saneamento básico no PPA 2014-2017. Apenas o PPA 2018-2021 previu tal recurso (quadro 15). Mesmo assim, somente as LOAs de 2018 e 2019 autorizaram crédito para o saneamento, sendo que na execução orçamentária não se fez nenhuma emissão de empenho para gastar o crédito (quadro 16).

Quadro 16 – Execução de despesa autorizada pela LOA em 2018 e 2019 do Município de Fortaleza para o saneamento básico

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO		DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO	SALDO
Saneamento (total)	2018	2.600.000,00	1.500.535,00	0,00	0,00	1.500.535,00
	2019	7.695.000,00	7.586.000,00	0,00	0,00	7.586.000,00
Infraestrutura Urbana	2018	2.500.000,00	1.500.000,00	0,00	0,00	1.500.000,00
	2019	2.379.000,00	2.270.000,00	0,00	0,00	2.270.000,00
Saneamento Básico Urbano	2018	100.000,00	535,00	0,00	0,00	535,00
	2019	5.316.000,00	5.316.000,00	0,00	0,00	5.316.000,00

Fonte: adaptado do demonstrativo da execução das despesas por função-subfunção (Portal da Transparência de Fortaleza)

4.2.2 Planos do Estado do Ceará

Com relação ao Estado do Ceará, serão abordados os planos que têm reflexos para o PMSB/Fortaleza: o Plano Estratégico (Plano Ceará 2050), o Plano Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário (PAAES) e o Plano Plurianual.

a) Plano Ceará 2050

O Plano Ceará 2050 é um planejamento estratégico de longo prazo, cuja metodologia compreende duas grandes fases: exploração do futuro e definição da estratégia (quadro 17). Cada fase engloba atividades, que resultam em produtos necessários à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018c, p. 57). O plano disponibilizou uma plataforma colaborativa, desenvolvida a partir do diálogo, da liberdade de opinião e da responsabilidade pública, elaborada em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), por meio da Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas (Fundação ASTEF). O Coordenador Geral da plataforma é o Sr. José de Paula Barros Neto, Professor da UFC e Presidente da Fundação ASTEF.

Quadro 17 – Fases, atividades e produtos do Plano Ceará 2050

FASE	ATIVIDADE	PRODUTO
Exploração do futuro	1: Diagnóstico nas dimensões social, econômica, ambiental, territorial e de governança do Estado do Ceará	1.1: Diagnóstico quantitativo
		1.2: Diagnóstico qualitativo
		1.3: Diagnóstico consolidado do Estado
	2: Análise externa e construção de cenários	2.1: Benchmarking
		2.2: Estudo de tendências de longo prazo
		2.3: Construção de cenários e consolidação da análise da ambiência externa
Definição da estratégia	3: Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos	3.1: Consulta aos interessados dos setores estratégicos para o Estado
		3.2: Consulta à população
		3.3: Visão do futuro de Estado do Ceará
		3.4: Regionalização da visão de futuro do Estado do Ceará
		3.5: Consolidação e divulgação da visão de futuro do Estado do Ceará
	4: Concepção de projetos estratégicos	4.1: Portfólio de projetos estratégicos e orçamento
		4.2: Plano orçamentário do portfólio de projetos estratégicos
	5: Consolidação e lançamento do plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo	5.1: Plano de governança e gestão multi-institucional do Ceará 2050
		5.2: Consolidação e publicação do Plano Ceará 2050

Fonte: adaptado do Plano Ceará 2050

O processo de planejamento envolveu diversos encontros regionais, percorrendo as 14 (quatorze) regiões de planejamento do Estado do Ceará e discutindo as ideias-força que geraram os eixos estratégicos. A coordenação do Plano Ceará 2050 concebeu, em tais regiões, os Núcleos Regionais de Planejamento, que proporcionaram a discussão de ideias, com a participação popular e institucional de diversos segmentos da sociedade e, futuramente, poderão se constituir em núcleos de governança, que auxiliarão no acompanhamento dos objetivos estratégicos. Atualmente, durante o 2º semestre de 2019, a plataforma estratégica, na sua etapa conclusiva, elabora o portfólio de projetos estratégicos.

Embora não seja o escopo principal do trabalho estudar em profundidade o planejamento estratégico do Estado do Ceará, mas sim, identificar o seu (des)alinhamento com o PMSB/Fortaleza, convém ressaltar que uma das diferenças entre os dois processos de planejamento reside na construção de cenários, considerada, pelo Estado do Ceará, como

parte essencial na preparação do seu plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo, que permite ajustes e correções com o fim de se alcançar metas e traçar objetivos de maneira satisfatória.

Nesse sentido, a empresa EY foi contratada para elaborar o produto 2.3 (construção de cenários e consolidação da análise da ambiência externa), que faz parte da plataforma Ceará 2050. “Cenários não são previsões de futuro, mas a articulação de possibilidades futuras que sejam críveis e internamente consistentes, contra as quais os planos estratégicos têm que ter a sua robustez e adequação testadas”. Assim, considerando que os cenários são o resultado do cruzamento de incertezas, foram selecionadas duas delas – conjuntura socioeconômica e coordenação sociopolítica – que serviram de eixos para a construção de quatro cenários (quadro 18) (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018c, p. 16-19).

Quadro 18 – Eixos para construção de cenários

Coordenação sociopolítica	Conjuntura socioeconômica	
	Baixo	Alto
Alto	Cenário Azul	Cenário verde
Baixo	Cenário Vermelho	Cenário Amarelo

Fonte: Plano Ceará 2050

Em vez de estimativas quantitativas precisas, “os cenários são mais estruturados por narrativas fluidas, buscando mais comunicar a direção geral da mudança do que predizer o futuro com precisão numérica” (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018c, p. 9). O quadro 19 apresenta a descrição sucinta de cada cenário.

Como já explorado, os cenários são importantes para a montagem de estratégias e futuras correções de rumo para o alcance dos objetivos e metas. Em que pese a autonomia dos entes da federação, há que se ter uma coerência entre os seus planejamentos. Com relativa facilidade, pode-se constatar que o Estado do Ceará construiu cenários consistentes, mas o Município de Fortaleza, embora tenha feito um bom planejamento (Plano Fortaleza 2040), não se utilizou de cenários, apenas construiu uma visão de futuro, trabalhando, apenas, com duas hipóteses para as finanças públicas, com distinto horizonte temporal.

Os cenários são importantes para a montagem de estratégias e futuras correções de rumo para o alcance dos objetivos e metas. Em que pese a autonomia dos entes da federação, há que se ter uma coerência entre os seus planejamentos. Com relativa facilidade, pode-se

Quadro 19 – Descrição dos cenários

CENÁRIO	DESCRIÇÃO
Verde	A conjuntura política está estabilizada, leis atualizadas e adaptadas às novas realidades trabalhistas, ambientais e do envelhecimento populacional. Há coordenação entre os vários agentes, diálogo entre o governo e o setor privado onde um apoia iniciativas e investimentos do outro. População em geral satisfeita com os serviços públicos fornecidos e com a classe política devido a uma maior transparência e aproximação dos governos com a população. A economia cresce devido ao mercado interno e externo, acordos comerciais geraram maior distribuição dos investimentos e das tecnologias. Os investimentos na educação tornaram a população apta a trabalhar com as novas tecnologias e empregá-las no seu dia a dia.
Vermelho	A crise política se torna mais forte com a falta de consenso entre os partidos eleitos fazendo com que projetos e leis demorem muito para ser aprovadas. Corrupção sistêmica e perda de verbas e investimentos internacionais. Descrença total da população nos governantes com uma crescente mobilização pressionando os governos pelos mais diversos interesses. O setor privado reduziu drasticamente os investimentos por falta de confiança nas condições políticas e econômicas. A economia está em recessão, inflação e juros altos, PIB cresce à taxas muito baixas e desemprego em alta. Problemas ambientais e humanitários ocorrem.
Azul	Com a economia internacional estável, porém a níveis estagnados e acordos internacionais já firmados, o Brasil enfrenta dificuldades socioeconômicas. O investimento está baixo, o mercado interno está desaquecido e não soube adotar novas tecnologias para desenvolver sua produtividade. A competitividade internacional em alta traz fuga de investimentos do país e redução da demanda internacional de produtos nacionais. As taxas de desemprego, inflação e juros estão altas, porém estabilizadas. O estado e o setor privado dialogam e buscam soluções para os problemas socioeconômicos. A estabilidade política e aprovações de reformas para modernização da legislação e crescente transparência da gestão pública aumenta a percepção positiva da população. O setor privado busca estratégias para investir para auxiliar a retomada da economia.
Amarelo	Crescimento econômico ocorre apesar da desestabilização política e da falta de cooperação entre os setores. Taxas de desemprego, inflação e juros em níveis baixos e controlados. Os setores econômicos estão crescendo apesar da pouca participação pública. O mercado consumidor interno está em alta, assim como a participação brasileira no mercado internacional. Apesar disso, muitas oportunidades de novos investimentos se perdem devido à pouca sinergia entre setor público e privado. Investimentos caminham em direções contrárias e sem objetivos em comum. População não se sente confortável com o setor público.

Fonte: Plano Ceará 2050

constatar que o Estado do Ceará construiu cenários consistentes, mas o Município de Fortaleza, embora tenha feito um bom planejamento (Plano Fortaleza 2040), não se utilizou de cenários, apenas construiu uma visão de futuro, trabalhando, apenas, com duas hipóteses para as finanças públicas, com distinto horizonte temporal.

Da mesma forma que o Município de Fortaleza, no seu planejamento global, não se baseou em cenários prospectivos do Estado do Ceará, este (o Estado do Ceará) também não se apoiou em cenários nacionais, construídos pelo Governo Federal, porque inexistentes. É bem verdade que o IPEA construiu, em 2017, cenários futuros e os publicou no livro “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento”³⁶, mas o Governo não se apropriou desse trabalho no seu processo de planejamento, assim como outros trabalhos produzidos anteriormente também não foram utilizados na elaboração dos diversos PPA nacionais, em face da falta de mentalidade de planejamento.

O Plano Ceará 2050, em seu diagnóstico consolidado (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018d, p. 147), considera que, apesar da forte expansão, em relação à Região Nordeste e ao Brasil, a porcentagem dos domicílios cearenses com esgotamento sanitário ainda é baixa, como também são baixos os percentuais apresentados pelo Nordeste e Brasil (quadro 20). De acordo com os dados da CAGECE, o índice atual de cobertura de esgoto é de 42,38% no Estado do Ceará e 61,73% no Município de Fortaleza³⁷.

O Plano Ceará 2050 não estabelece metas do esgotamento sanitário para os municípios, mas sim, para o Ceará como um todo, já que o plano é estadual. Nesse sentido, a evolução de metas para a proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado, na visão de futuro do Estado do Ceará (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018e, p. 78) prevê 58% para o ano de 2025, 62% para 2030, 74% para 2040 e 90% para 2050. Essas metas não estão alinhadas com o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), comentado mais adiante.

Quadro 20 – Domicílios com esgotamento sanitário

Evolução da porcentagem de domicílios com esgotamento sanitário			
Ano	Ceará	Nordeste	Brasil
1987	4,79%	9,71%	34,03%
2015	38,80%	38,44%	58,45%
Expansão	710%	295,88%	71,58%

Fonte: adaptado do Plano Ceará 2050

³⁶ Ver Cap 1, p. 65.

³⁷ Relatório de Administração da CAGECE – Exercício findo em 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3lbtuqd>>. Acesso em: 10 set. 2019.

b) Plano estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

A Lei Complementar nº 162, de 20/06/2016, instituiu a Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado do Ceará, o Sistema Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, o Sistema Estadual de Informações em Saneamento e criou o Fundo Estadual de Saneamento. Em seu art. 4º, fixa os instrumentos da Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário: i) o Plano Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário - PAAES; ii) o Fundo Estadual de Saneamento Básico - FESB; e iii) o Sistema de Informações em Saneamento do Estado do Ceará - SISANCE.

Também foram fixados os requisitos para que os municípios, que estejam integrados à política estadual, possam receber apoio financeiro em programas, projetos e ações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: submeter-se à regulação estadual, contribuir para o FESB e encaminhar informações para o SISANCE. Outra exigência para o acesso ao apoio financeiro estadual foi estabelecida pelo decreto regulamentador da LC 162/2016 – Decreto nº 32.024, de 29/08/2016 –, em seu art. 4º, que impõe a data de 31 de dezembro de 2019 como prazo para a instituição do Plano Municipal de Saneamento Básico.

O PAAES, ainda não elaborado, terá horizonte de 20 (vinte) anos, devendo ser revisto a cada 4 (quatro) anos e apresentará diagnóstico, objetivos, metas, diretrizes, programas, projetos, ações e procedimentos de monitoramento e avaliação sistemática do setor. Portanto, sendo o PMSB/Fortaleza um plano setorial municipal, deverá se adequar ao PAAES, também setorial, mas na esfera estadual. Isto se aplica, evidentemente, a todos os PMSB dos municípios do Estado do Ceará.

c) Plano Plurianual do Estado do Ceará e execução orçamentária

Em face da grande quantidade de dados, optou-se pela elaboração de um apêndice à dissertação (Apêndice C) para apresentar a previsão de recursos no PPA 2016-2019 e execução orçamentária do Estado do Ceará. Da análise do Apêndice C (p. 172-174), verifica-se que houve, no decorrer dos anos de vigência do PMSB/Fortaleza (2016 a 2019), uma redução das dotações de crédito autorizadas (ou atualizadas) na função saneamento básico, isto é, a cada ano os valores do crédito autorizados foram cada vez menores. Além disso, tais dotações tiveram um baixo nível de execução orçamentária, em razão das porcentagens de

empenho das despesas em relação ao crédito autorizado: 43,8% (2016), 66,6% (2017), 56,8% (2018) e 17,1% (Jan./Jun. 2019).

Vale ressaltar que, embora a dotação autorizada de 2016 tenha sido superior à de 2017, o valor empenhado em 2017 foi maior, tendo em vista a execução orçamentária de 66,6%. Mesmo com esse valor maior, não se pode afirmar que houve uma melhora no serviço de saneamento básico, uma vez que os indicadores referentes ao esgotamento sanitário, no Estado do Ceará, foram decrescentes, na categoria “rede geral ou fossa ligada à rede”, não só de 2016 para 2017, mas também de 2017 para 2018, conforme os resultados do PNAD, de 2018: 43,9% em 2016, 43,8% em 2017 e 41,8% em 2018³⁸.

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, em seu Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo³⁹, relativo ao exercício de 2018, observa que, em face do reduzido nível de execução orçamentária, em relação à dotação orçamentária disponível, tanto em 2017 como em 2018, o alcance das metas propostas para o saneamento básico, no PPA 2016-2019, pode ser prejudicado, sendo “necessário que haja maior empenho dos órgãos para melhor planejamento e execução desse tema para os anos que seguem”.

Embora os entes da federação possam ser responsabilizados pelo baixo nível de execução orçamentária, há que se ter em conta alguns aspectos que militam em favor dos gestores de recursos públicos. O próprio processo licitatório, além de ser demorado, está sujeito a impugnações e a decisões judiciais que, muitas vezes, atrasa o planejamento financeiro e a execução de obras importantes. A prestação de contas, por outro lado, exige da Administração Pública o desvio de recursos humanos e financeiros para a sua organização, cujos dados são submetidos a órgãos que demoram muito tempo para apresentar as suas análises.

Outro prejuízo para a execução orçamentária é a “notícia de fato”⁴⁰ conduzida pelo Ministério Público (MP). Por exemplo, quando existe a suspeita de corrupção em uma obra pública, o MP determina a paralisação da mesma e solicita explicações do gestor e do particular que executa a obra. Nesse caso, a responsabilidade também é da sociedade, que exige a paralisação da obra, da qual ela própria é a principal beneficiária.

³⁸ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, divulgada pelo IBGE em 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3dh29st>>. Acesso em: 03 out. 2019.

³⁹ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6y9aetx>>. Acesso em: 03 out. 2019.

⁴⁰ A Resolução nº 174, de 04/07/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, define, em seu art. 1º, a notícia de fato como “qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações”.

Os investimentos realizados pela CAGECE utilizam recursos de operações de financiamento com instituições financeiras, bem como de convênios e termos de cooperação firmados com o Governo do Ceará, englobando recursos do orçamento da União ou do Estado e recursos próprios da empresa, obtidos pela prestação dos serviços. Uma vez que as suas atividades operacionais não são custeados pelo Governo estadual, a CAGECE é considerada uma empresa estatal não dependente (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018b, p. 16).

Em consulta aos Relatórios Anuais de Administração⁴¹, a partir da vigência do PMSB/Fortaleza, a CAGECE investiu em implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário os valores de R\$ 152 milhões (2016), R\$ 93,7 milhões (2017) e R\$ 182,2 milhões (2018). Já no seu Relatório de Gestão 2015-2018⁴², a CAGECE estima um investimento da ordem de R\$ 15,5 bilhões para universalização da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a melhoria contínua dos sistemas implantados, sendo R\$ 10,7 bilhões para ações exclusivas de esgoto. Destes R\$ 10,7 bilhões, serão destinados R\$ 2,7 bilhões para o esgotamento sanitário de Fortaleza.

O horizonte temporal do PMSB/Fortaleza é de 2033, ano em que a meta de 100% para a cobertura do esgotamento sanitário deverá ser atingida. Logo, a estimativa de R\$ 2,7 bilhões feita pela CAGECE, no seu Relatório de Gestão 2015-2018, cobre um período de 15 (quinze) anos (de 2019 a 2033). Portanto, serão necessários, em tal período, investimentos anuais da ordem de R\$ 180 milhões somente para o esgotamento sanitário no Município de Fortaleza.

Comparando-se a estimativa de investimento com a série histórica apresentada pela CAGECE, no seu Relatório de Gestão 2015-2018, no qual reconhece que nos últimos quatro anos, em face das restrições orçamentárias, tem executado em torno de R\$ 100 milhões por ano, em todo o Estado do Ceará, infere-se que a meta prevista no PMSB/Fortaleza dificilmente será atingida. Ou muda-se a meta para o esgotamento sanitário em Fortaleza ou muda-se o modelo de atuação na execução dos investimentos, como a própria CAGECE admite.

4.2.3 Planos nacionais

Os planos estratégicos do Município de Fortaleza (Plano Fortaleza 2040) e do

⁴¹ Disponíveis em: <<https://tinyurl.com/y5dhlu4>>. Acesso em: 23 out. 2019.

⁴² Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4fe68qc>>. Acesso em 23 out. 2019.

Estado do Ceará (Plano Ceará 2050) deveriam se alinhar com o plano estratégico nacional. Entretanto, como já abordado no Cap. 1, o Governo Federal não possui tal planejamento, embora tenha quadros qualificados para a sua elaboração e trabalhos já publicados, como o livro “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento”, feito pelo IPEA, que poderia ser um excelente ponto de partida, com base em cenários futuros prospectivos, para a construção de políticas e estratégias de longo prazo.

Nesse sentido, vários estados possuem planejamento de longo prazo, como o Estado do Ceará, mesmo sem as diretrizes e os cenários orientadores da esfera federal. No caso da política setorial do saneamento básico, existe um Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), pelo qual se pode aferir o alinhamento dos planos estaduais e municipais.

a) Plano Nacional de Saneamento Básico

O PLANSAB, instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico, elaborado conforme determina o art. 52 da Lei nº 11.445/2007, com um horizonte de 20 (vinte) anos, deve ser avaliado anualmente e revisado a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos PPA. Embora o PLANSAB, seja um plano setorial, ele enfatiza uma visão estratégica de futuro e constrói três cenários de planejamento (quadro 21), considerando a realidade do país como um todo.

Um dos cenários (cenário 1), considerado o de referência para o planejamento, estabeleceu metas ao longo de 20 (vinte) anos, com propostas de macrodiretrizes e estratégias. Em razão de ter sido editado em 2013, a meta para a implementação da coleta de esgoto e do abastecimento de água em todas as residências do país se concretizará até 2033. “Os dois outros cenários são mantidos como balizadores para o monitoramento de tendências, alimentando ajustes dinâmicos do PLANSAB ao longo do seu período de execução” (BRASIL, 2014, p. 24).

Vale a pena, neste momento, abrir um parêntese acerca da construção de cenários. Assim como o PLANSAB trabalha com cenários futuros, outros planos nacionais setoriais também o fazem, como o Plano Nacional de Energia 2050⁴³, o Projeto Saúde Brasil 2030⁴⁴, o

⁴³ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5upy19a>>. Acesso em: 24 set. 2019.

⁴⁴ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6hbecy8>>. Acesso em: 24 set. 2019.

Plano Nacional de Educação⁴⁵, Plano Nacional de Resíduos Sólidos⁴⁶ e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social⁴⁷, entre outros (OLIVEIRA, 2018, p. 170).

Quadro 21 – Cenários plausíveis para a política de saneamento básico no Brasil

CONDICIONANTES	HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	HIPÓTESE 3
Quadro macroeconômico	Elevado crescimento, sem gerar pressões inflacionárias, com uma relação dívida/PIB decrescente	Menor crescimento mundial, menor expansão da taxa de investimento e maior pressão inflacionária	---
Papel do estado (modelo de desenvolvimento) / marco regulatório / relação interfederativa	Estado provedor e condutor dos serviços públicos com forte cooperação entre os entes federativos	Redução do papel do Estado com participação do setor privado em funções públicas essenciais e fraca cooperação entre os entes federados	Estado mínimo com mudanças nas regras regulatórias e conflitos na relação Interfederativa
Gestão, gerenciamento, estabilidade e continuidade de políticas públicas / participação e controle social	Avanços na capacidade de gestão com continuidade entre mandatos	Políticas de estado contínuas e estáveis	Prevalência de políticas de governo
Investimentos no setor	Crescimento do patamar dos investimentos públicos submetidos ao controle social	Atual patamar de investimentos públicos distribuídos parcialmente com critérios de planejamento	Diminuição do atual patamar de investimentos públicos aplicados sem critérios
Matriz tecnológica / disponibilidade de recursos hídricos	Desenvolvimento de tecnologias apropriadas e ambientalmente sustentáveis	Adoção de tecnologias sustentáveis de forma dispersa	Soluções não compatíveis com as demandas e com as tendências internacionais

Fonte: PLANSAB 2014

As iniciativas setoriais são louváveis, na medida em que buscam preencher um vazio do planejamento estatal. Entretanto, foram baseadas em diretrizes emanadas de órgãos setoriais, quais sejam, os Ministérios. A falta de coordenação entre os planos se torna evidente, primeiro porque lidam com cenários futuros distintos e, segundo, pela incerteza da prioridade com que o governo central atribuirá, no futuro, cada área em questão (OLIVEIRA, 2018, p. 171).

Como um Ministro de Estado pode ter a certeza de que o seu plano setorial estratégico pode ter sustentação política no horizonte temporal considerado, em um futuro no qual nem ele mesmo será mais ministro? Como estabelecer objetivos e metas sem conhecer o suporte financeiro futuro e as prioridades do governo ao longo do tempo? Quais as reformas

⁴⁵ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6q6lopp>>. Acesso em: 24 set. 2019.

⁴⁶ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5fa88f8>>. Acesso em: 24 set. 2019.

⁴⁷ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y46d59t3>>. Acesso em: 24 set. 2019.

que o governo pretende, de fato, empreender e quais os impactos das mesmas nas diversas áreas de atuação do Estado? (OLIVEIRA, 2018, p. 171)

Esses questionamentos só podem ser respondidos por intermédio da uniformização dos cenários prospectivos; do estabelecimento de um cenário desejável, factível e realizável; da atribuição de prioridades; e do fornecimento de diretrizes estratégicas para que os órgãos governamentais possam elaborar os seus planejamentos setoriais, territoriais e temporais. Em resumo, há que se ter um projeto de país ou um planejamento estratégico estatal, que coordene as políticas públicas e faça as correções de rumo necessárias ao futuro que se quer alcançar (OLIVEIRA, 2018, p. 171).

A falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais e falta de integração desses com os demais instrumentos de planejamento governamental comprometem a atuação coerente e coordenada do Estado, criando obstáculos para a atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos. Entre os planos setoriais existem mais diferenças do que semelhanças, o que exige uma padronização mínima da estrutura conceitual, de modo que cada plano contenha componentes essenciais para o seu acompanhamento e avaliação, tais como, previsão legal, diagnóstico, diretrizes, estratégia, ações, responsabilidades, duração e regras de revisão, objetivos e metas (BRASIL, 2017, p. 13-14).

Fechando o parêntese e voltando-se para o alinhamento dos diversos planos, observa-se que o PLANSAB estabelece metas para os principais serviços de saneamento básico nas unidades da Federação. O quadro 22 mostra os indicadores do PLANSAB para o Estado do Ceará (BRASIL, 2014, p. 154).

Quadro 22 – Metas para os principais serviços de saneamento básico no Estado do Ceará

INDICADOR	ANO			
	2010	2018	2023	2033
Disponibilidade de água	81%	87%	91%	97%
Esgotamento sanitário	43%	58%	67%	85%
Resíduos sólidos	77%	86%	92%	100%

Fonte: adaptado do PLANSAB 2014

Não se podem comparar as metas do PLANSAB (plano setorial nacional) com as do PAAES (plano setorial estadual), haja vista que este último ainda não foi elaborado. No entanto, o Estado do Ceará, no seu planejamento estratégico de longo prazo (Plano Ceará 2050), estabeleceu metas diferentes do PLANSAB, tanto com relação à evolução dos

indicadores, como nos horizontes temporais considerados. Já na comparação do PLANSAB com o PMSB/Fortaleza, os horizontes de planejamento coincidem (2033), mas, em contrapartida, o planejamento municipal não trabalha com cenários.

Quadro 23 – Resumo do planejamento de longo prazo nas esferas da federação

ESFERA	PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO		HORIZONTE TEMPORAL	CENÁRIOS	METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO
	VISÃO	EXISTE			
Nacional	Global	Não	---	---	---
	Setorial	Sim	2033	3 cenários	Cobertura no Estado do Ceará: 43% (2010) – 58% (2018) – 67% (2023) – 85% (2033)
Estadual	Global	Sim	2050	4 cenários	Cobertura no Estado do Ceará: 58% (2025) – 62% (2030) – 74% (2040) – 90% (2050)
	Setorial	Não (1)	---	---	---
Municipal	Global	Sim	2040	---	Cobertura no Município de Fortaleza: 49,4% (2012) – 50,2% (2015) – 52,7% (2020) – 61,1% (2025) – 72,6% (2030) – 86,2% (2035) – 100,0% (2040)
	Setorial	Sim	2033	---	Cobertura no Município de Fortaleza: 69% (2018) – 72% (2023) – 100,0% (2033)

(1) Em elaboração, com previsão de 20 (vinte) anos para o horizonte temporal

Fonte: elaborado pelo autor

O quadro 23 resume as comparações feitas, indicando a existência ou não, nas diversas esferas da federação – União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza –, de planejamento de longo prazo, levando-se em conta que o planejamento setorial considerado é aquele voltado para a política de saneamento básico. Pode-se visualizar, neste resumo, as divergências de horizontes temporais, cenários e metas para a universalização do esgotamento sanitário.

Verifica-se que o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza estão à frente da esfera nacional, pois o Governo Federal não possui um planejamento global de longo prazo. Por outro lado, o plano setorial de longo prazo, voltado para o saneamento básico, existe na esfera nacional e no Município de Fortaleza, mas não no Estado do Ceará.

b) Plano Plurianual Nacional

O PPA 2016-2019 do Governo Federal prevê para o Programa 2068 – Saneamento Básico os recursos mostrados no quadro 24. A execução orçamentária, por outro

lado, consta do quadro 25.

Quadro 24 – Previsão de recursos para o saneamento básico no PPA 2016-2019 do Governo Federal

PROGRAMA	2016	2017-2019	2016-2019
2068-Saneamento	R\$ 8.626.211.000,00	R\$ 30.942.343.000,00	R\$ 39.568.554.000,00

Fonte: PPA 2016-2019

Quadro 25 – Execução orçamentária do Programa 2068 – Saneamento Básico do Governo Federal

PROGRAMA	DOTAÇÃO INICIAL (LDO)	DOTAÇÃO AUTORIZADA	LIQUIDADO	% DO AUTORIZADO
2068				
2016	R\$ 1.210.242.031	R\$ 640.710.551	R\$ 409.018.271	63,84%
2017	R\$ 1.525.954.381	R\$ 909.567.457	R\$ 714.602.964	78,57%
2018	R\$ 1.601.202.681	R\$ 926.911.907	R\$ 558.409.625	60,24%
2019 (*)	R\$ 981.066.103	R\$ 391.817.615	R\$ 177.474.931	60,39%

(*) Atualizado até 01/10/2019

Fontes: Portal da Câmara dos Deputados (LOA 2016, 2017, 2018 e 2019)

Mosaico Orçamentário da FGV (<http://mosaico-orcamentario.dapp.fgv.br/>)

A incompatibilidade entre os valores globais do PPA 2016-2019 para o saneamento básico e as dotações orçamentárias das LOAs de 2016, 2017, 2018 e 2019, demonstra que o PPA não está cumprindo o seu papel de balizador das LOAs, comprometendo a eficácia da Administração Pública Federal em um programa temático de indiscutível importância para a qualidade de vida da população.

Nota-se que tanto as dotações autorizadas como os valores executados são insuficientes para o alcance das metas do PPA 2016-2019. Além disso, como foi explanado na justificativa do PL nº 3.261/2019 (Cap. 3, item 3.2.2), para alcançar a universalização até 2033, seriam necessários R\$ 22 bilhões anuais; contudo, entre 2010 e 2017, o investimento anual médio no setor foi de apenas R\$ 13,6 bilhões.

Nesse diapasão, a restrição de recursos do Orçamento Geral da União impõe à CAGECE a necessidade de diversificar as fontes de recursos para atender às necessidades da empresa e às metas dos diversos planos municipais de saneamento básico, buscando alternativas de captação, junto aos agentes financeiros, inclusive externos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018b, p. 44-46).

4.2.4 Hierarquia entre os planos?

Em razão de o escopo do trabalho se voltar para o estudo de um planejamento setorial (PMSB/Fortaleza), há necessidade de tecer algumas considerações acerca da existência, ou não, de hierarquia entre os diversos planos. O PMSB/Fortaleza deve se alinhar ao PAAES e ao PLANSAB, planos setoriais estadual e nacional, respectivamente? O PMSB/Fortaleza deve se alinhar ao Plano Fortaleza 2040, um plano estratégico global do Município?

Para responder tais questões, deve-se analisar as imposições normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, relativas ao planejamento municipal. A primeira imposição advém da CRFB/88, em seu art. 182, §1º e da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em seu art. 41, Inc. I, normas que preveem a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Ambas as normas consideram o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O Estatuto da Cidade (art. 40) dispõe que o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Fixa, também, que a sua revisão deve ser feita, pelo menos, a cada dez anos.

Outras imposições podem ser encontradas em diversas normas infraconstitucionais, como a Lei Orgânica do Município de Fortaleza (art. 173), que impõe ao Poder Executivo a iniciativa da lei do Plano Plurianual, devendo as normas orçamentárias do Município obedecer às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e ao disposto na Lei Orgânica.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. No seu art. 9º consta que o titular dos serviços (o Município) formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, elaborar os planos de saneamento básico, além de considerar a existência deste plano (art. 11) como uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico. O plano deve ser revisto em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual (art. 19, §4º), sendo que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União serão feitos em conformidade com os planos de saneamento básico.

Também na Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, consta uma imposição aos municípios. A elaboração

de um Plano Habitacional de Interesse Local do Município está entre as exigências (art. 12, Inc. III) para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

A Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, determina a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, obrigatório para as cidades acima de vinte mil habitantes (art. 24, §1º), devendo ser compatível com o Plano Diretor.

A Lei nº 8.080/1990 (art. 36, §1º) considera os planos de saúde como a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo o seu financiamento previsto na respectiva proposta orçamentária. Já a Lei Complementar nº 141/2012 (art. 22) faculta à União e Estados exigirem a elaboração do Plano de Saúde como condição para a entrega de recursos aos Municípios.

A Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação (art. 8º), ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, que tem a vigência de dez anos.

A Lei 12.608/2012, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), obriga o Município a elaborar planos de trabalho e de contingência em ações de proteção e defesa civil, caso seja afetado por algum tipo de desastre e queira solicitar recursos para ações de defesa civil com o apoio do SINPDEC.

Os exemplos anteriormente citados mostram que o ordenamento jurídico brasileiro impõe ao Município a obrigação, em termos de planejamento, de elaborar o Plano Diretor, o Plano Plurianual e alguns planos setoriais, geralmente impostos pelas políticas setoriais nacionais, a cargo dos Ministérios. Portanto, não existe imposição legal para que um Município elabore o seu planejamento estratégico de longo prazo e, em consequência, a obrigatoriedade de que os planos setoriais municipais se alinhem com este plano global.

O Plano Diretor do Município de Fortaleza tem uma abrangência maior do que estabelece o Estatuto da Cidade, em virtude de a Lei Orgânica Municipal (art. 201) e a Constituição Estadual (art. 290) disporem que ele deve contemplar orientações para o desenvolvimento econômico e social, além do territorial. Dessa forma, o IPLANFOR estuda

uma proposta, que será apresentada ao Executivo Municipal, de equiparar o Plano Diretor ao Plano Fortaleza 2040, cobrindo o seu escopo estratégico de longo prazo (PARENTE, 2019)⁴⁸.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Art. 40, §3º) dispõe que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, isto é, a revisão pode ser feita num período inferior, podendo o plano cobrir um período maior, enquadrando-se como um plano estratégico. Assim, o Plano Diretor poderia alongar seu horizonte temporal para 20 (vinte) ou 24 (vinte e quatro) anos, abrangendo 6 (seis) gestões, com previsão de revisões a cada 8 (oito) anos, por exemplo, facilitando o alinhamento dos planos setoriais. No entanto, para que essa proposta seja concretizada, deve-se modificar a Lei Orgânica do Município, com o fim de organizar o sistema de planejamento de forma clara (PARENTE, 2019).

A proposta do IPLANFOR de equiparar o Plano Diretor ao Plano Fortaleza 2040 é muito boa, mas pode ir de encontro ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 667/2015⁴⁹, aprovado recentemente, em 02/10/2019, pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. A redação original do PLS foi modificada por uma emenda (substitutiva), proposta pelo Relator, Senador Zequinha Marinho (PSC/PA) que, na sua análise, argumentou que os dispositivos constitucionais evidenciam a natureza urbanística do Plano Diretor, sendo um instrumento de ordenamento territorial urbano, não se confundindo com um plano abrangente de todas as políticas públicas.

O Relator, ainda, reconhece que há uma interface entre a política urbana e as demais políticas públicas, na medida em que estas precisam de terrenos para instalação dos respectivos equipamentos e infraestruturas de suporte, mas que, além do Plano Diretor, existem outros instrumentos de planejamento da Administração Pública, previstos na CRFB/88: PPA, LDO, LOA e planos e programas setoriais, cabendo a esse conjunto de instrumentos, como dispõe o art. 165, estabelecer diretrizes, objetivos, prioridades e metas da Administração Pública.

Nesse sentido, o texto aprovado estabelece que o PPA, a LDO e a LOA observarão o ordenamento territorial constante dos planos urbanísticos, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo municipais, quando da elaboração e fiscalização de implementação do Plano Diretor, consultar órgãos e entidades responsáveis pela execução de políticas setoriais que demandem equipamentos urbanos e comunitários ou a instituição de normas de

⁴⁸ Em 25/10/2019, a Sra. Lia de Souza Parente, Diretora de Planejamento do IPLANFOR, concedeu uma entrevista ao Autor, transcrita no Apêndice B desta Dissertação, na qual ela aborda importantes aspectos sobre o Plano Fortaleza 2040 e propostas de modificação para a revisão do Plano Diretor.

⁴⁹ Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3w9pur7>>. Acesso em: 08 out. 2019.

uso do solo específicas, devendo constar no Plano Diretor a localização dos equipamentos existentes e dimensionamento territorial daqueles a serem implantados para atendimento às necessidades das respectivas políticas setoriais.

Ora, se o PPA, a LDO e LOA devem observar o ordenamento territorial, deduz-se que o planejamento deste ordenamento deve ser mais amplo, com um horizonte temporal maior, já que o PPA é de médio prazo. Espera-se que o PLS nº 667/2015, que ainda será encaminhado à Câmara dos Deputados, sofra uma discussão mais aprofundada, pois o texto constitucional, no seu art. 182, quando trata do desenvolvimento urbano e do Plano Diretor, se utiliza de conceitos jurídicos indeterminados, como “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, “garantir o bem-estar de seus habitantes”, “política de desenvolvimento e de expansão urbana”, dando margem a interpretações que podem, seguramente, sustentar o argumento de ser o Plano Diretor um plano estratégico, abrangente, de longo prazo, com capacidade de coordenar as políticas setoriais.

A discussão em torno do Plano Diretor pode contribuir para o resgate do planejamento estratégico, na medida em que normatiza, pelo menos para a esfera municipal, um planejamento de longo prazo, podendo ser juridicamente exigível. O Plano Diretor, principal instrumento de política urbana municipal brasileira, construído com a comunidade local, respalda a prática dos atos administrativos, sendo “o núcleo de referência para ações públicas e privadas que tenham por base garantir a função social da cidade e da propriedade” (CASIMIRO, 2019, p. 3-6). A Nova Agenda Urbana, discutida na Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)⁵⁰, de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador, abordou “o tema do planejamento territorial e urbano sob a perspectiva de um processo de tomada de decisão que possa promover condições de acesso à população aos avanços econômicos, sociais e culturais” (CASIMIRO, 2019, p. 4).

⁵⁰ A Conferência Habitat III reuniu representantes de governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, e demais atores relevantes, para adotar uma Nova Agenda Urbana. Considerando a urbanização uma das mais transformadoras tendências do Século XXI, a Conferência constatou que a persistência de múltiplas formas de pobreza, de crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. Dessa forma, reavaliou a forma em que cidades e assentamentos humanos são planejados, projetados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados, e elaborou a Nova Agenda Urbana, que pretende ajudar a dar fim à pobreza e à fome em todas as suas formas e dimensões, a reduzir desigualdades, a promover o crescimento econômico contínuo, inclusivo e sustentável, a alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, assim como promover resiliência e proteger o ambiente. ONU. **Nova Agenda Urbana**: declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y8pw75aa>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

5 CONCLUSÃO

Considerando que o planejamento estratégico utiliza um horizonte temporal de longo prazo, elabora diagnóstico, constrói cenários prospectivos, estabelece um cenário desejável e emite diretrizes estratégicas para a formulação dos planejamentos setoriais, pode-se afirmar que o Estado brasileiro não o possui. Em consequência, os direitos fundamentais sociais não se concretizam em sua plenitude, pois exigem previsão e priorização de recursos estatais, resultando em um baixo nível de desenvolvimento socioeconômico.

A ausência de um planejamento de longo prazo não orienta e compromete a efetividade da Administração Pública, na medida em que não estabelece prioridades e não permite uma adequada retroalimentação do planejamento, em razão da inexistência de cenários alternativos prospectivos, que permitam uma eficiente avaliação da conjuntura, necessária à reorientação de objetivos e de políticas públicas, por parte do decisor estratégico.

O Estado brasileiro sempre planejou, mas nem sempre de forma estratégica. Pode-se constatar a existência do planejamento estatal por intermédio dos órgãos de assessoramento ao processo decisório e dos planos de governo, que correspondem, respectivamente, aos seus elementos subjetivos e objetivos. E foram, exatamente, os direitos sociais que exigiram do governo a necessidade de planejar, estabelecendo objetivos e metas para a sua concretização, notadamente a partir da década de 30 do século passado.

Nessa época, caracterizada por uma forte intervenção estatal e centralização do planejamento governamental, a tecnoestrutura estatal foi fortalecida, incorporando o pensamento científico e técnicas de planejamento, com reflexos para a hegemonia do Poder Executivo. Instado a reagir diante da forte depressão mundial no final dos anos 20, o governo brasileiro iniciou um processo de substituição de importações, de forma a atender a demanda do mercado interno.

Nesse diapasão, no período de 1930 a 1979 predominou a ideologia econômica do desenvolvimentismo, definido como o projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização integral, com planejamento e decidido apoio estatal. De fato, foi o período de sua história em que o Brasil mais cresceu, com uma taxa média anual de 6,4%. Dos diversos órgãos estatais desse período, destacam-se o DASP, criado em 1938, no Governo Getúlio Vargas, responsável por grande parte da modernização da Administração Pública; o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, por Juscelino Kubitscheck, que conduziu o Plano de Metas, considerado o primeiro caso de implementação bem sucedida de um

planejamento governamental; e o Ministério do Planejamento, criado no Regime Militar (1964-1985), que formalizou e institucionalizou o planejamento estatal.

Destaque-se, também, a CEPAL, criada pela ONU, em 1948, com importantes contribuições para a planificação econômica estatal e o IPEA, criado em 1964, denominado inicialmente de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão de planejamento, pesquisa e assessoria, que forneceu e ainda fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e o acompanhamento de políticas públicas.

Os primeiros planos de governo refletiram a intervenção estatal na economia e, apesar de não serem estratégicos, apresentaram propostas, diagnósticos e medidas setoriais. Todavia, os I e II PND, que cobriram o período de 1968 a 1979, são considerados os últimos planos estratégicos do Brasil, uma vez que, embora circunscritos a mandatos presidenciais, apresentavam objetivos de longo prazo. A partir daí, as evidências apontam que, durante a década de 80, a crise da dívida externa e a estagnação da economia, aliadas ao ressurgimento das ideias neoliberais, levaram à redução do Estado, resultando na descrença do planejamento estratégico de longo prazo.

A CRFB/88 resgatou alguns princípios do planejamento estratégico, criando o PPA, a LDO e a LOA, todos de iniciativa do Poder Executivo, mas sem visão de longo prazo. Em que pese a importância atribuída ao PPA pela CRFB/88, como um planejamento central, do qual deveriam se derivar os demais planos nacionais, regionais e setoriais, ele é um planejamento de médio prazo, elaborado com enfoque economicista, sem dimensão estratégica e não cumpre a sua missão de balizar a elaboração das LOAs.

Em várias oportunidades, o Estado brasileiro tentou resgatar o planejamento estratégico, por intermédio da produção de consistentes cenários prospectivos, elaborados por competentes quadros, com destaque para o IPEA, que poderiam servir de base para o planejamento de longo prazo, mas que não foram integrados ao processo de planejamento governamental, o que demonstra a atual inexistência de compromisso político da alta esfera do governo no sentido de redirecionar o planejamento. Acrescente-se a isso o fato de que o órgão responsável pela elaboração do PPA encontra-se no 4º escalão na atual estrutura do Ministério da Economia.

O PPA deveria contribuir, a cada quadriênio, para que os objetivos estratégicos, estabelecidos no planejamento de longo prazo, fossem atingidos. Na ausência desse planejamento, que estabeleça prioridades, os órgãos governamentais elaboram planos setoriais estratégicos, como é o caso do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), com objetivos e metas para o ano de 2033. Pode-se imaginar o quão difícil é para o PPA atender às

diretrizes de diversos planos setoriais, com diferentes cenários e horizontes temporais, quando deveria observar as prioridades de um plano global.

Com o corte centralizado na política de saneamento básico, buscou-se responder em que medida o planejamento estatal contribuiu para a efetividade da política pública de saneamento básico. As políticas públicas visam coordenar os meios para que os objetivos sejam atingidos, objetivos estes fixados na CRFB/88, que dependem da atuação do Estado para a sua concretização. Como muitas políticas exigem um intervalo de tempo para a sua maturação, que, não raro, ultrapassam períodos de governo, o Estado tem o dever de planejar o seu percurso, uma vez que reclamam ações estatais futuras.

O dever de planejamento do Estado está expresso no art. 174 da CRFB/88, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Assim, além das funções normativa, jurisdicional e administrativa, destaca-se para o Estado a importante função de planejar. É no planejamento estatal onde se podem encontrar as diretrizes para a construção das políticas públicas, pois os instrumentos orçamentários não são capazes de fazê-lo.

O planejamento estatal gera políticas públicas. As políticas públicas, por sua vez, necessitam de planejamento para a sua implementação; daí, a imbricação de seus conceitos, por estarem diretamente relacionados. O planejamento, portanto, detalha um dever estatal para a concretização de direitos, muitas vezes enunciados de forma abstrata no texto constitucional. Entretanto, algumas políticas públicas são fixadas na própria Constituição, a exigir do Estado uma agenda de ação.

Na esfera federal, o planejamento estratégico estatal deveria construir cenários prospectivos, definir uma visão de futuro, estabelecer objetivos estratégicos, selecionar prioridades e emitir diretrizes estratégicas para que cada órgão setorial, os Ministérios, pudesse planejar as suas políticas setoriais, regionais e territoriais. A emissão de diretrizes é necessária porque somente o governo central tem a visão do todo, aliado ao fato de que muitas políticas são multisetoriais, impondo uma coordenação de meios, recursos e pessoal.

Entretanto, o Brasil não possui um planejamento estatal, de âmbito nacional. Dessa forma, os Ministérios suprem esta lacuna com os seus próprios planos setoriais estratégicos, que têm a sua efetividade comprometida, em razão da falta de priorização, por parte do Governo Federal, prejudicando a alocação de recursos necessários ao atingimento das metas e objetivos fixados. Um dos planos setoriais estratégicos é o PLANSAB, elaborado em 2014 pelo então Ministério das Cidades, cujas atribuições foram absorvidas pelo atual Ministério do Desenvolvimento Nacional. O PLANSAB, criado em cumprimento ao art. 12

da Lei nº 11.445/2007, é o instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico, com horizonte temporal até 2033.

Os desafios para a universalização do saneamento básico são grandes e complexos, haja vista os reflexos em vários ramos de atividades. Por isso, ele é considerado um multiplicador fiscal, pois os recursos investidos trazem benefícios econômicos, permitindo ao Estado reduzir as suas despesas em saúde curativa, bem como geram impactos positivos para o meio ambiente, mortalidade infantil, longevidade da população, turismo, geração de empregos, expansão da renda e IDH.

O saneamento básico, enquadrado como um serviço público, eis que atende necessidades coletivas, passou por diversas fases no Brasil, inicialmente com a prestação realizada pelo Estado e posteriormente possibilitou-se a abertura para a iniciativa privada, notadamente a partir da década de 90 do século passado. A partir daí, houve um lapso temporal sem um marco regulatório adequado que disciplinasse o capital privado, fato que só ocorreu com o advento da Lei nº 11.445/2007.

Recentemente, buscou-se modernizar este marco, com o PL nº 3.261/2019, aprovado no Senado Federal, em 06/06/2019, mas a discussão em torno das formas de prestação, seja diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de concessão, seja pela iniciativa privada ou por meio de parcerias público-privadas, ainda está longe de ser pacificada. Há que se ter o cuidado necessário no sentido de que a concorrência pelos mercados de saneamento, enfatizada pelo PL nº 3.261/2019, não traga prejuízos para a população.

Para demonstrar a efetividade da política pública de saneamento básico, a pesquisa fechou ainda mais o seu escopo, por intermédio do estudo do planejamento do saneamento básico do Município de Fortaleza, no que se refere ao esgotamento sanitário, para identificar o alinhamento dos diversos planejamentos (globais e setoriais) dos entes da federação, tomando-se por base um planejamento municipal de saneamento básico.

Constatou-se que não existe alinhamento entre os planejamentos municipal, estadual e federal, resultando em prejuízos para a população na prestação do serviço público de saneamento básico, vital para uma boa qualidade de vida. O atual índice de cobertura do esgotamento sanitário de 61,73% na capital cearense e de 26,82% no interior de Estado, por si só, já evidencia a ineficiência do Poder Público em concretizar o direito à saúde, que tem no saneamento básico um importante vetor para a redução da influência de fatores nocivos à saúde humana.

A diferença acentuada entre os valores globais previstos nos PPA (federal, estadual e municipal), os valores autorizados pelas LOAs e aqueles de fato aplicados na execução orçamentária permite concluir que o planejamento estatal não é levado a sério, uma vez que o PPA não cumpre o seu papel de orientar a elaboração das LOAs. Além disso, a previsão e a execução de recursos cada vez mais reduzidos, anualmente, para o saneamento básico denotam a baixa prioridade atribuída a esta política pública. O desalinhamento entre os planos se agrava, inicialmente, pela inexistência de um planejamento nacional de longo prazo, que possa orientar os demais entes da federação. Apesar desta lacuna, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza possuem planos de longo prazo, mas com horizontes temporais e metas distintas para a universalização do esgotamento sanitário.

As divergências também acontecem entre os planos setoriais: na esfera federal, existe o PLANSAB, mas o Estado do Ceará ainda está em processo de elaboração do seu plano setorial de saneamento. Por outro lado, o Município de Fortaleza possui o seu Plano Municipal de Saneamento Básico, com horizonte temporal idêntico ao do plano nacional, mas que também diverge em prazos e metas com o plano de longo prazo do Estado do Ceará. Até mesmo entre os planos global e setorial do Município de Fortaleza, que deveriam guardar coerência entre si, já que pertencem ao mesmo ente da federação, as metas para a cobertura do esgotamento sanitário são divergentes, tanto numérica quanto temporalmente.

A crítica que se faz na presente pesquisa é fruto da constatação e comparação de dados abertos ao público pelos diversos órgãos estatais, confirmando a hipótese de que o planejamento estatal, no Brasil, ainda não recebe a devida atenção do Poder Público. O corte temático do estudo, focando sobre um planejamento municipal do saneamento básico, na sua vertente de esgotamento sanitário, serviu de base para a comprovação de que o planejamento é um instrumento poderoso para a efetividade de qualquer política pública.

Essa constatação pode contribuir para a tomada de consciência de todos os homens públicos, particularmente dos governantes, exortando-os para a importância do planejamento estatal na concretização dos direitos fundamentais. Propostas existem, pessoas qualificadas também; por isso, é chegada a hora de se resgatar a função planejamento, como forma de reconduzir o país no caminho do desenvolvimento econômico e social.

O planejamento faz parte da política porque os objetivos são por ela estabelecidos, mas somente a estratégia, construída no planejamento, indica os caminhos a seguir para alcançá-los. O planejamento estatal não pode ser, simplesmente, o cumprimento de uma obrigação formal e burocrática; ele deve ser realista, não decorativo e, de fato, que seja capaz de coordenar os esforços do Estado na busca do bem comum.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2002

ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. O saneamento básico como elemento essencial do direito ao desenvolvimento e a correlata orientação da lei n. 11.445 de 2007. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006, coletânea, vol. 1, p. 193-228. Disponível em : <goo.gl/NwXRZi>. Acesso em: 03 jan. 2019.

ARANHA, Francisco Arantes. **Tecnocracia e Capitalismo no Brasil num estudo de caso: a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) (1964-1967)**. Goiânia/GO, UFG, 2016, 174 p. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 142, p. 35-51 abr./jun. 1999. Disponível em: <goo.gl/idooif>. Acesso em: 05 mar. 2019.

_____; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: **Boletim de Ciências Econômicas XLIX** (2006), pp. 57-77. Universidade de Coimbra: 2006. Disponível em: <goo.gl/4gy1hH>. Acesso em: 28 mai. 2019.

_____. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77-90. Disponível em: <https://tinyurl.com/suz7wu5>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Tradução de Carmem C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, Vol. I, p. 954-962. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy8yoho6>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luis Alexandre Carta. O princípio constitucional da busca do pleno emprego: alguns apontamentos em direito econômico brasileiro. In:

Revista Thesis Juris, 2014, vol. 3, n. 1, p. 55-74. Disponível em: <goo.gl/fBZG3w>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais**. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: <goo.gl/rkk5gw>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB**: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3g6kkwo>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**: subsídios para o projeto estratégico de elaboração do PLANSAB. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008. 78 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy9gamzd>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem presidencial. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <goo.gl/PT3q1K>. Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. **Manual do saneamento**. 3. ed. rev. Brasília: Funasa, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxv6qg2k>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, 2007, n. 28, p. 9-30. Disponível em: <goo.gl/e2AjjJ>. Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**: cinco séculos de pessoas, costumes e governos. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CANDEAS, Alessandro. Há um pensamento estratégico para o Brasil?. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015, p. 31-60. (Coleção Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 4). Disponível em: <goo.gl/bNq1rg>. Acesso em: 28 dez 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira. **Entrevista concedida ao Autor**. Brasília/DF, 06 abr. 2018 (a entrevista encontra-se transcrita no Apêndice A desta Dissertação).

_____. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. In: PIZARRO, Paulina (Rev./Prep.); HERNÁNDEZ, René A. (Coord.). **Primeiras jornadas de planejamento econômico e social**. Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Santiago/Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2014. (Col. Documentos de Projeto). Disponível em: <goo.gl/c42zUr>. Acesso em: 08 dez. 2018.

_____. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Texto para discussão 1584. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <goo.gl/HyRfS8>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. CARDOSO Jr., José Celso (org.). Brasília: Ipea, 2015. (Coleção Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 4, p. 135-170).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. Orientador: Emerson Gabardo. 2017. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Social) – Escola de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017a.

_____. Planejamento Urbano e direitos fundamentais sociais: uma vinculação necessária para garantir efetividade administrativa e desenvolvimento. In: Alvaro Sanchez Bravo. (Org.). **Democracia, pluralismo y derechos humanos**: 500 años Facultad de Derecho Universidad de Sevilla. 1 ed. Sevilla: Aranzadi Thomsom Reuters, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/sbntb79>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____; MORAIS FILHO, José Filomeno de. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago., 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/rk862k3>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antônio Age. Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável; ITB - Instituto Trata Brasil. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro: qualidade de vida, produtividade, educação e valorização ambiental**. São Paulo: Ex Ante Consultoria Econômica, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2v7k4xp>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

CHIECO, Thiago Alves. O papel dos consórcios públicos no setor de saneamento básico à luz da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 7.217/2010. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 295-349.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2008, n. 42, set./out. 2008, p. 829-874. Disponível em: <goo.gl/mpR8YH>. Acesso em: 27 dez. 2018.

COUTO, Leandro Freitas; MAGALHÃES, Álvaro. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 12, jul.-dez. 2017, p. 37-42. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <goo.gl/exCfKW>. Acesso em: 04 fev. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio. Intervenção e regulação do Estado. In: GEVAERD, Jair; TONIN, Marta Marília (Coords.). **Direito Empresarial & cidadania: questões contemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 309-341.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAL POZZO, Augusto Neves. A gestão do serviço de saneamento básico pelo instrumento da concessão. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 583-604.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **VII Congresso Consad de Gestão Pública**, 2014, Brasília/DF. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2014. Disponível em: <goo.gl/dujUuz>. Acesso em: 06 fev. 2019

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EBRAICO, Paula Rubea Bretanha Mendonça. **As opções de geopolítica americana: o caso do Golfo Pérsico**. Rio de Janeiro/RJ, PUC, 2005, 136 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

ESG - ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Metodologia de planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: ESG, 2017.

FAÉ, Rogério. O discurso desenvolvimentista no segundo Governo Getúlio Vargas. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, 2013, v. 7, n. 2, abr./jun. 2003, p. 1-18. Disponível em: <goo.gl/MMPzTG>. Acesso em: 05 jan. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**. Brasília: FGV, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2bljej3>. Acesso em: 25 jun.2019.

FILHO, Alberto Venâncio. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

FORTALEZA. Gabinete do Prefeito. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico, nas modalidades resíduos, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, no Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza: Poder Executivo**, Fortaleza, ano LXI, n. 15.673, p. 1, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y432tjue>. Acesso em: 01 set. 2019.

FORTALEZA. Lei nº 10.645, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) do Governo Municipal de Fortaleza para o quadriênio 2018/2021. Suplemento do **Diário Oficial do Município de Fortaleza** ao nº 16.153, de 04/12/2017a.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017: biênio 2016-2017**. Fortaleza, 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/y684muwv>. Acesso em: 01 out. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040**, v. 1. Fortaleza: Iplanfor, 2016. 254 p. v. 1 – Plano Fortaleza 2040. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4g6ehq6>. Acesso em: 01 set. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Fortaleza**, convênio de cooperação técnica entre Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e Agência Reguladora de Fortaleza – ACFOR: diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário. Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, jun. 2014a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4h4sanz>. Acesso em: 01 set. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Fortaleza**, convênio de cooperação técnica entre Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e Agência Reguladora de Fortaleza – ACFOR: prognóstico dos serviços de esgotamento sanitário. Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, jul. 2014b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxsykkma>>. Acesso em: 01 set. 2019.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GABARDO, Emerson; RAZUK, Nahima Peron Coelho. As diretrizes da reversão e transição no caso de extinção das delegações de serviços públicos de saneamento básico. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (Org.). **Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei n. 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 209-235

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015a, p. 17-54. (Col. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 1).

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO Jr., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015b, p. 55-80. (Col. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 1).

_____; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 81-106. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, Livro 1). Disponível em: <goo.gl/LwB6bk>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GODET, Michel; DURANCE, Philippe. **A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios**. Lisboa: Dunod, 2011. Disponível em: <goo.gl/mjVtrU>. Acesso em: 28 mai. 2019.

GONÇALVES, Reinaldo. Regime militar e desempenho econômico. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 297, p. 10-11, abril 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y37najsx>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Secretaria das Cidades. CAGECE. **Relatório de Administração: exercício findo em 31 de dezembro de 2018**. Fortaleza, 2018a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3lbtuqd>>. Acesso em: 22 out. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Secretaria das Cidades. CAGECE. **Relatório de Gestão 2015-2018**. Fortaleza, 2018b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4fe68qc>>. Acesso em: 23 out. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ;
FUNDAÇÃO ASTEF. **Construção de cenários**: Plataforma Ceará 2050. Fortaleza, 2018c.
Disponível em: <<https://tinyurl.com/y62ft88y>>. Acesso em: 07 set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ;
FUNDAÇÃO ASTEF. **Diagnóstico consolidado**: Plataforma Ceará 2050. Fortaleza, 2018d.
Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5t3apl8>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ;
FUNDAÇÃO ASTEF. **Visão de futuro do estado do Ceará**: Plataforma Ceará 2050.
Fortaleza, 2018e. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yv7zffe>>. Acesso em: 10 set. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988** (interpretação e crítica).
19. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento
básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta;
BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do
saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 101-
144.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais
sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Orientador: Romeu Felipe
Bacellar Filho. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito,
Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Linhas fundamentais da Filosofia do Direito ou
Direito natural e ciência do Estado em compêndio**. Tradução de Paulo Meneses... [et al.].
São Leopoldo: UNISINOS, 2010.

_____. **Linhas fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito natural e ciência do
Estado em compêndio**: terceira parte, terceira seção – o Estado, §§ 257-360. Série Textos
Didáticos nº 32. Tradução de Marcos Lutz Müller. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998.

HOSKEN, Rodrigo. A importância e a característica do instituto do subsídio cruzado e sua
necessidade de existência seja em uma concessão administrada por empresa pública ou
privada. **Portal Saneamento Básico**, Coluna do Saneamento Básico, 21 mai. 2019.
Disponível em: <<https://tinyurl.com/y42vhre6>>. Acesso em: 22 out. 2019.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª ed. rev. e atual. Rio de
Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

IORIS, Rafael R. **Qual desenvolvimento? os debates, sentidos e lições da era
desenvolvimentista**. 1. ed. Jundiaí/SP: Paco, 2017.

ITB - Instituto Trata Brasil. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento
no Brasil**. São Paulo: ITB, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y56udzju>>. Acesso em:
18 jun. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico. **Revista Jurídica**, Brasília, v.7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/517/510>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970, p. 29-50. Disponível em: <goo.gl/e4AZF5>. Acesso em: 06 jan. 2019.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016.

LANG, João Marcelo. **O planejamento estratégico como garantia da atuação administrativa constitucionalmente adequada**. São Leopoldo, UNISINOS, 2015, 406 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2015.

LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yx2m9abv>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

LOPES, Márcio Augusto Falcão. **O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas**. São Paulo, PUC, 2009, 272 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009. Disponível em: <goo.gl/H7xVbS>. Acesso em: 04 fev. 2019.

LOPES, Rodrigo. **Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK**. São Paulo: Arx, 2006.

MARCELINO, Gileno Fernandez. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

MARQUES, Silvia Badim; DELDUQUE, Maria Célia. Saúde e saneamento básico: relação necessária na perspectiva do direito. In: MOTA, Carolina (Coord.). **Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A regulação no setor de saneamento. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). **Instrumento das políticas e da gestão dos serviços de saneamento básico**. Brasília: Editora, 2009 (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectiva para as políticas e gestão dos serviços públicos, v. 1).

_____; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. O contrato de locação de ativos e a implementação de infraestrutura atrelada ao saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.).

Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 625-657.

MARRARA, Thiago. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 27, jul./ago./set. 2011. Disponível em: <goo.gl/rqgTmj>. Acesso em: 17 mar. 2019.

MARTINS, Victor Silveira. A exploração econômica dos serviços públicos de saneamento básico por empresas estatais. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 773-804.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND.** Piracicaba/SP, USP, 2002, 203 p. Dissertação (Mestrado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

NUNES, André Figueiredo. **O choque do petróleo de 1973: Estados Unidos, OPAEP e a Segurança Energética.** Rio de Janeiro, UFRJ, 2016, 127 p. Dissertação (Mestrado em História Comparada). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

NUNES, António José Avelãs. **As voltas que o mundo dá: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Estruturalismo-Monetarismo: significado de uma polêmica.** Coimbra/Portugal: Edições Almedina, 1979.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. A constituição dirigente: morte e vida no pensamento do Doutor Gomes Canotilho. **Revista Brasileira de Direito Comparado**, Rio de Janeiro, n. 28, 2005, p. 195-228.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O planejamento do serviço público de saneamento básico na lei n. 11.445/2007 e no decreto n. 7.217/2010. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 537-582.

OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. **Orçamento público na história do constitucionalismo brasileiro: a lei 4.320/64 e a permanência do projeto político-institucional militar na constituição de 1988.** Orientador: Gustavo César Machado Cabral.

2019. 213 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Silveira de. O direito ao trabalho e o pleno emprego na perspectiva do planejamento estatal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 12, n. 42, p. 159-175, set./dez. 2018.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006, p. 9-65. (Coletânea – vol. 1). Disponível em: <goo.gl/gW2wHp>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PARENTE, Lia de Souza. **Entrevista concedida ao Autor**. Fortaleza/CE, 23 set. 2019 (a entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “B” desta Dissertação).

PARLATORE, Antônio Carlos. Novo modelo institucional de prestação de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 29-67.

PAULO, Luiz Fernandes Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas?. In: **VI Congresso Consad de Gestão Pública**, 2013, Brasília/DF. Trabalhos selecionados. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. Disponível em: <goo.gl/FroYa3>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, 2010, v. 61, n. 2, abr./jun. 2010, p. 171-187. Disponível em: <goo.gl/woPvS3>. Acesso em: 03 fev. 2019.

PINZANI, Alessandro. Alienados e culpados: os cidadãos no republicanismo contemporâneo. **Ethic@ Revista Internacional de Filosofia Moral**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 267-288, dez. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/tjsszk8>. Acesso em: 09 dez. 2019.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**, v. 4, p. 177-238. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <goo.gl/SyyK9v>. Acesso em: 09 jan. 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2008.

SCLIAR, Moacyr. História do conceito de saúde. **Phisis: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. 6. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 03-19, dez. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/tq87f7q>. Acesso em: 09 dez. 2019.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3. ed. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <<https://tinyurl.com/u7rkmko>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

SOUZA, Nelson Mello. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2012, v. 46, n. 6, nov./dez. 2012, p. 1671-1720. Disponível em: <goo.gl/reSyqY>. Acesso em: 27 dez. 2018.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana: porque mata a austeridade**. Tradução de Rui Pires Cabral. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 27-75, abr./jun. 1974. Disponível em: <goo.gl/s9Fz16>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ZANCANER, Weida. Limites e confrontações entre o público e o privado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Direito Administrativo contemporâneo: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. 2. Ed. ver e ampl. Belo horizonte: Fórum, 2011.

ZANCHIM, Kleber. Saneamento e contratos de programa: o “início”, o “fim” e o “meio”. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coords.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 673-690.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO DR. JOSÉ CELSO CARDOSO JÚNIOR, TÉCNICO DE PLANEJAMENTO E PESQUISA DO IPEA, EM 06/04/2018

1. O Brasil tem, atualmente, um planejamento estratégico de longo prazo?

Em termos formais, o governo federal vem tentando produzir reflexões e documentos para a formatação de planos nacionais de médio e longo prazos (por exemplo, Brasil em 3 Tempos, Brasil 2022, etc.), mas todos claramente insuficientes, tanto em termos de metodologias, engajamento governamental direto, participação social, validação técnica e política, etc. Em termos reais, é possível dizer que não há planejamento estratégico de longo prazo no Brasil, mas há iniciativas e planos de longo prazo em níveis tanto setoriais (por exemplo: Saúde 2030, Energia Elétrica 2050, etc.), quanto empresariais (Petrobrás, Eletrobrás etc.). Tudo isso, no entanto, deve degradingolar ainda mais desde o golpe de 2016 pra cá e desde que a "nova" (porém pior!) orientação de políticas públicas caminha em direção tanto da desconstitucionalização de direitos, criminalização da política etc., quanto na direção do Estado mínimo, de um liberalismo irrealista e inconsequente, onde o planejamento é simplesmente impossível e desnecessário.

2. O IPEA, no cumprimento da sua missão (assessorar o Estado nas suas decisões estratégicas e produzir e disseminar conhecimentos que possam aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro) tem independência técnica?

Sim, em termos gerais e formais, tem. Mas também, desde o golpe de 2016 há casos de algum "policiamento" interno com relação a alguns trabalhos, propostas de projetos contrahegemônicos, uso de expressões e palavras "proibidas" (por exemplo, "golpe").

3. O IPEA, em parceria com a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), construiu cenários prospectivos para o Brasil, com o horizonte temporal de 2035. O Governo Federal pretende utilizá-los?

Certamente não! Infelizmente! Esse trabalho foi iniciado ainda antes do golpe, por isso havia expectativa de que pudesse servir como elemento de diálogo positivo e propositivo

entre o Ipea, a Assecor e o alto escalão do Min. Planejamento e Pres. República. Mas com o golpe e as mudanças (acima citadas) esse trabalho foi descontinuado e desqualificado internamente.

4. A EC 95/2016, que estabeleceu um novo regime fiscal para um período de 20 exercícios financeiros, é compatível com o planejamento estratégico?

É compatível apenas com um planejamento orçamentário-financeiro de ajuste fiscal. Sua contrapartida é e será o desajuste completo das políticas públicas, razão pela qual o planejamento governamental, que já era precário e insuficiente, tenderá a desaparecer na prática, ou ser apenas substituído por procedimentos formais-burocráticos para manter a sensação de cumprimento legal da CF com o PPA, LDO, LOA, etc.

5. O que o Sr. acha sobre o Comitê Interministerial de Governança (CIG) criado pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017?

As diretrizes da governança estabelecidas no artigo 4º nos parecem excessivamente focadas na gestão, esquecendo-se da importância das dimensões do planejamento, das diretrizes estratégicas e da coordenação macrogovernamental. A gestão pode transformar-se um fim em si mesmo. A diretriz da implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco está excessivamente focada no controle de procedimentos *ex-ante*, o que pode inviabilizar a gestão e a execução finalísticas das políticas públicas. O planejamento do desenvolvimento nacional, objeto dos artigos 7º e 8º, está previsto desde a Constituição de 1988. O fato de nunca ter sido implementado mostra que o problema do planejamento tem mais a ver com “ausência de centralidade estratégica no âmbito dos altos escalões do poder executivo e ministérios setoriais” e menos a ver com “ausência de normas, sistemas, regras etc.” Em síntese:

- a) planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução;
- b) planejamento não é plano, é política;
- c) mecanismos tecnopolíticos reais são geralmente diferentes dos formais.

6. O Sr. tem conhecimento do modelo de planejamento estratégico preconizado pela doutrina do Ministério da Defesa (MD), por intermédio da Escola Superior de Guerra

(ESG)? Este planejamento é feito em quatro fases (diagnóstico, política, estratégica e gestão).

Sim. Conheço essa metodologia, pois fui durante alguns meses Chefe da Assessoria de Planejamento do MD (Gestão Jaques Wagner).

7. O Sr. poderia citar, dentre as políticas públicas (sociais) que o IPEA acompanha e analisa, algum exemplo que se possa demonstrar, com dados empíricos, o prejuízo sofrido em face da ausência de um planejamento estatal de longo prazo?

Em termos científicos é quase impossível fazer considerações sobre o que teria sido de uma política pública se ela tivesse sido formulada, implementada, monitorada, avaliada etc. em outras bases ou em bases mais "planejadas". Mas é certo que há um prejuízo institucional, econômico, social etc. decorrente da ausência ou precariedade de condições técnicas e políticas de planejamento das políticas públicas de amplitude tanto nacional quanto local.

8. Com relação à sua proposta de reformulação do Plano Plurianual (PPA):

8a. Os objetivos estratégicos de médio e longo prazo e os objetivos prioritários de governo poderiam ser comparados a objetivos de Estado e objetivos de governo?

Não exatamente, pois não são coisas totalmente equivalentes, já que na verdade é muito difícil (diria eu que quase impossível, em função da tradição e da cultura política e de planejamento existente no Brasil) fazer essa separação entre Estado e Governo. E, na verdade, eu também acho que uma separação deste tipo, ainda que possível, talvez não fosse totalmente desejável, pois o preço de termos, supostamente, mais estabilidade institucional por meio de políticas ditas de Estado, seria talvez muito alto em termos de legitimidade democrática, já que esta pressupõe alternância no poder e algum grau de discricionariedade por parte dos governantes eleitos para governar, ou seja, para formular e implementar suas próprias políticas públicas, estando essas, imaginamos, alinhadas com programas de governo debatidos com a sociedade e validadas eleitoralmente.

8b. Se os objetivos estratégicos de governo podem ultrapassar o período do mandato presidencial, não seria mais apropriado denominá-los objetivos de Estado?

Não exatamente. Pelas mesmas razões anteriores.

8c. Como estabelecer objetivos de médio e longo prazo num país com tantos interesses e ideologias conflitantes? Como obter um consenso?

De fato este é um grande problema nacional. Tenho sérias dúvidas se isso será novamente possível, como foi durante o Segundo Governo Vargas ou mesmo durante o II PND nos anos 70. Em nenhum desses momentos anteriores houve consenso nacional pleno, mas houve condições políticas (democráticas durante o Governo Vargas e autoritárias durante o regime militar) para construir e implementar políticas de amplitude e objetivos nacionais. Em termos históricos mais recentes, foi a CF/1988 que organizou um consenso mínimo sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Porém, como sabemos, desde sua promulgação ela vem sendo desfigurada e deslegitimada pelos sucessivos governos, atingindo o ápice agora desde o golpe, do qual a EC 95-2016 é apenas um dos exemplos.

8d. Como conciliar os diferentes níveis de temporalidade no PPA? Os objetivos estratégicos teriam diferentes horizontes temporais?

Penso um sistema e uma estratégia de planejamento de tipo matricial, em que objetivos setoriais, territoriais e temporais se cruzam de forma a permitir a construção de convergências nesses três níveis de atuação governamental. Seria um formato de planejamento necessariamente dinâmico e participativo, com rodadas sucessivas e permanentes de ajustamento e validação. Ou seja, é a minha utopia desenvolvimentista.

9. Quais as principais diferenças entre o Projeto de Lei N.º 9.163, de 2017 (Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional) e a sua proposta de reformulação do PPA?

Em parte isso tá respondido acima na questão 5. E lendo alguns de meus textos sobre o assunto é possível perceber que minha ênfase está na dimensão política do planejamento, enquanto o tal PL acha ser possível racionalizar - com ênfase no controle e na

gestão operacional - todo o circuito das políticas públicas, como se essas respondessem (ou devessem responder) apenas a critérios técnicos. É uma ilusão achar que isso seja possível ou mesmo desejável pelas razões que já comentei acima.

10. Caso este PL seja aprovado, o Sr. acredita que existe, atualmente, lideranças políticas que possam elaborar e implementar o planejamento do desenvolvimento nacional?

Sinceramente não acredito. Esse PL logo se converterá em mais um rito burocrático, uma obrigação a mais para o poder executivo se curvar ao poder dos sistemas de controle, que além de não evitarem a grande corrupção, tampouco ajudam na racionalização e na implementação das políticas públicas. Além do mais, dada a configuração de poder e de finanças públicas que decorre do golpe e que muito provavelmente ganhará as eleições de 2018, qual o espaço do planejamento do desenvolvimento neste cenário?

11. Qual a posição do IPEA sobre o horizonte temporal de planejamento previsto no PL 9.163/2017 (12 anos) e a PEC 122/2015 (20 anos)? Os objetivos estratégicos fariam parte do PNDES (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e não do PPA, caso esta PEC seja aprovada?

Infelizmente o IPEA não possui visão institucional oficial sobre isso, pelo menos que eu saiba!

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À DIRETORA DE
PLANEJAMENTO DO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA
(IPLANFOR), SRA. LIA DE SOUZA PARENTE, EM 25/10/2019**

1. Como é feito o monitoramento dos 32 (trinta e dois) planos setoriais do Plano Fortaleza 2040?

O Observatório de Fortaleza é um equipamento, criado pelo IPLANFOR, com o fim de promover discussões acerca das problemáticas da cidade, apresentar propostas de soluções, bem como geração de conhecimento sobre a cidade, nas suas várias temáticas. A Diretoria de Governança do Observatório está tentando implementar uma rede de observatórios para avaliar o resultado das políticas públicas. Também são feitos estudos e pesquisas pontuais para gerar o conhecimento da cidade.

Para o Plano Fortaleza 2040 existe um modelo de governança que envolve várias dimensões: ambiente legal, ambiente institucional, capacidades institucionais, articulação interna e articulação com a sociedade. Foram concebidas várias instâncias para a governança; entre elas, o observatório, as câmaras setoriais e os fóruns territoriais. As câmaras setoriais são um grupo de pessoas e de entidades distintas que têm como objetivo a execução dos planos.

As câmaras promovem, periodicamente, reuniões para o acompanhamento dos planos, onde se discute as ações que foram executadas e possuem um sistema web “Siga 2040”, que será dado acesso ao público, tão logo os dados dos planos sejam alimentados no sistema. Para isso, todos os planos setoriais estão sendo traduzidos em ações detalhadas, para que observem o mesmo modelo, facilitando o monitoramento, no nível de execução.

O observatório é um gerador de conhecimento, faz a análise dos indicadores e repassa as informações para as demais instâncias. Os fóruns territoriais são agrupamento de bairros, cujas identidades foram definidas pela própria população. Dessa forma, surgiu a proposta de 39 (trinta e nove) territórios, onde pode-se discutir não só as ações do Plano Fortaleza 2040, mas também, das ações e propostas do governo, com análise e validação por parte da população, atribuindo prioridades, quando for o caso e facilitando, assim, a integração dos diversos recortes regionais (saúde, educação, administração regional etc.)

Isto seria uma interface no nível de subdistrito. Hoje, formalmente, existem 15 (quinze) subdistritos, mas eles não existem na prática. Na realidade, tem-se 07 (sete) regionais e 120 (cento e vinte) bairros. Mesmo esse número de bairros é conflitante, pois são distintos

em diferentes normas, frutos da inexistência, até o presente momento, de um mapa oficial da cidade. Dessa forma, foi proposto, nesse mês de setembro de 2019, um decreto que consolide essas informações numa cartografia, que, inclusive, auxiliará o IBGE no censo 2020, com os novos limites entre municípios e delimitação dos bairros.

Cada fórum territorial analisou todas as propostas do plano de governo e criou as agendas territoriais, com a liberdade de inclusão de outras pautas consideradas importantes para o território. Essas agendas foram levadas ao governo, que fez uma contraproposta, com base na análise do que poderia ser atendido, incluindo as respostas de cada secretaria de governo. As agendas foram entregues aos vereadores e secretários, com o intuito de implementar uma governança participativa.

2. A sala situacional permite que o Chefe do Executivo tome decisões com oportunidade (dados atualizados)?

Na primeira gestão do governo atual, uma sala situacional foi montada, numa sala vizinha ao Prefeito, utilizando ferramentas de *Business Intelligence* (BI), para proporcionar interoperabilidade entre os vários dados produzidos. Antes, porém, foi feita uma depuração das informações, buscando saber se eram fidedignas. Importante esclarecer que o IPLANFOR não é sala situacional do Prefeito, pois aqui se gera conhecimento para a cidade como um todo e, evidentemente, também para o Chefe do Executivo, que possui uma equipe de pesquisa direta que lhe presta apoio.

Nesse sentido, foi tentada a criação de uma rede, com a sala situacional, tendo ligação com todos os órgãos. Uma pessoa de cada órgão foi treinada, bem como foram selecionados os indicadores mais importantes a serem apresentados ao Prefeito, além da aquisição de uma sequência de painéis para que as informações fossem visualizadas numa única sala. Também foram criados os BI setoriais para alimentar o sistema.

Quando se partiu para a depuração dos dados, constatou-se que alguns não eram consistentes. O nível de controle da informação, de sistemas que não eram integrados – a Prefeitura se utiliza de 154 sistemas –, sem um sistema de barramento que fizesse a integração dos dados, levou à decisão de se trabalhar a informação dentro de cada órgão. Já houve um bom progresso na limpeza dos dados, mas isso é um processo interminável. Por isso, abandonou-se a ideia do sistema *on line, update*, de integrar todos os dados já geridos nos órgãos.

De qualquer forma, o Prefeito já tem à sua disposição vários sistemas que apresentam indicadores importantes para a tomada de decisão e já tem acesso aos principais indicadores, todas as obras que estão sendo executadas, todos os postos de saúde, podendo, inclusive, utilizar o próprio aparelho celular para o acesso.

3. Quais os principais aspectos relativos à montagem e implementação do Plano Fortaleza 2040?

Existem, por parte do administrador e do administrado, problemas de avaliação, fruto de herança cultural. Se a Prefeitura não faz obras (novas escolas, novas creches etc.), ela é mal avaliada; não adianta se houve melhoras no ensino ou na renda, por exemplo. O plano pretende mudar essa mentalidade, buscando convencer as pessoas a trabalharem com indicadores de efetividade (impacto causado na vida da população).

Cabe ressaltar que o desenvolvimento econômico não é matéria da Administração Municipal, mas sim, estadual e, principalmente, da União. No entanto, a Prefeitura pode trabalhar com políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento econômico, mas há uma visão de que a Prefeitura é o síndico do território.

O plano elaborado é uma quebra de paradigma, pois não é um plano da Prefeitura, mas um plano da sociedade. Se algum governante (ou órgão) não concorda, então que faça uma constatação para a sociedade, explicando os motivos pelos quais as ações que foram decididas por ela não podem ser executadas.

O que fazer, então? Um plano de governo? um plano de metas do governo? um plano setorial da política? A estrutura de planejamento, no Brasil, é caótica. O que existe, na esfera municipal, é o Plano Diretor, alguns planos setoriais e um plano de governo, restrito a um plano de metas, que é registrado na Justiça Eleitoral.

O Plano Plurianual é o mais tangível; mesmo assim, a rede de planejamento existente da Prefeitura, na realidade é uma rede de planejamento orçamentário, que faz o monitoramento do Plano Plurianual, feito por técnicos e não por decisores.

Na implementação do Plano Fortaleza 2040, 70% do secretariado municipal foi modificado. Assim, alguns deles consideram e outros não consideram o plano, uma vez que o governo é de coalizão, com secretários de diferentes Partidos Políticos. Dessa forma, pode haver prejuízo para o alinhamento dos planos setoriais.

Os fóruns territoriais conduzidos pelo Plano Fortaleza 2040, em que a população pôde se manifestar, trouxe um problema de ordem política interessante. Os vereadores

estavam acostumados a serem os porta-vozes dos problemas da população, com um sentimento clientelista; a partir dos fóruns, eles se sentiram ameaçados, quando deveriam se perceber como facilitadores, como influenciadores, no ambiente legislativo, para que as coisas aconteçam, de acordo com a vontade do povo, validada nas agendas territoriais.

4. As câmaras setoriais estão funcionando de forma satisfatória?

As instâncias do novo modelo de governança estão sendo implementadas e aperfeiçoadas, notadamente o observatório, as câmaras setoriais e os fóruns territoriais. Atualmente, busca-se a revisão da estrutura das câmaras setoriais, pois algumas delas funcionam, outras não. Das que funcionam, existem casos, por exemplo, que o órgão responsável por determinada câmara, por encampar mais de uma temática, não se engajou em todas elas como deveria, como é o caso da Câmara de Desenvolvimento Urbano.

A Câmara Setorial de Educação é um exemplo de quem cumpre à risca o plano; tanto é que ela já antecipou em mais de cinco anos os resultados em impactos positivos, pois já teve um salto no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), com a ressignificação do ensino no município, que busca se igualar no nível das escolas estaduais, que têm melhores resultados que as municipais.

Algumas câmaras estão acostumadas a serem reativas, isto é, trabalham com os recursos que recebem, quando poderiam captar recursos. O simples fato de possuir um planejamento de longo prazo facilita essa captação, inclusive junto a organismos internacionais. Evidentemente, a autorização passa por Brasília, mas Fortaleza foi a única cidade que conseguiu aprovação para um financiamento volumoso na área de saneamento, em razão de possuir um plano estratégico. Quando a gestão é feita de forma mais planejada obtém-se o reconhecimento de entidades, que passam a cooperar, em virtude da qualidade do planejamento.

5. Qual a visão do IPLANFOR sobre plano estratégico, plano diretor e plano setorial?

O que é obrigatório, em termos de planejamento municipal, no ordenamento jurídico brasileiro? Plano Diretor e planos setoriais criados por alguns ministérios (saneamento, habitação, mobilidade, educação, saúde), que são imposições para fins de recebimento de recursos. O sistema de planejamento não possui marcos legais, que o

organize. Assim, não se pode fazer um planejamento estratégico e exigir que os demais planos se alinhem ao mesmo, incluindo o Plano Diretor.

Como no corrente ano haverá revisão do Plano Diretor, não há nenhum dispositivo legal que obrigue o seu alinhamento como Plano Fortaleza 2040, que seria o ideal, pois não há hierarquia entre os planos. Outro aspecto a ser considerado é que o Plano Diretor deveria ser desdobrado no PPA, coisa que não acontece, uma vez que o processo do PPA, nos marcos legais, é independente, bem como o plano de metas do governo é independente. Da mesma forma, os planos setoriais também são independentes. Não existe previsão normativa de que o não cumprimento de planos seria um ato de improbidade administrativa; o único plano que remete à improbidade é o PPA.

Não é no PPA que nasce o pensamento estratégico; pelo contrário, ele é o executivo do plano estratégico. A previsão do PPA é quadrienal, mas poderia ser mais amplo, abrangendo um horizonte temporal mais amplo, com vários ciclos da PPA.

O Plano Diretor tem que ser revisto a cada dez anos, mas poderia ser de 20 ou 25 anos? Sim, poderia, basta que se mude a legislação. No caso do Plano Diretor de Fortaleza, segundo a Lei Orgânica do Município (art. 201) e a Constituição Estadual (art. 290), ele deve contemplar, também, uma orientação não apenas para o desenvolvimento territorial, mas também para o econômico e social; então, ele tem uma abrangência mais ampla do que prevê o Estatuto da Cidade. Em consequência, poder-se-ia considerar que o plano estratégico poderia se equiparar ao Plano Diretor, devendo ser validade no processo de audiências públicas e discussões para que seja considerado um Plano Diretor formal.

O ideal seria fundir o plano estratégico como Plano Diretor, com revisões a cada oito anos (por exemplo), pois quanto menor a quantidade de planos, melhor seria para se fazer o alinhamento dos planos setoriais, pois, da forma como está, a cada mudança do plano estratégico ou do Plano Diretor, resultaria em mudanças em cada plano setorial. A proposta que o IPLANFOR está estudando seria, então, que o Plano Diretor cobrisse o escopo do plano estratégico de longo prazo. Dessa forma, o Plano Fortaleza 2040 pode servir de referência (ou insumo) para discussão pública do novo Plano Diretor. Para isso, o Plano Diretor deveria ter um horizonte de 24 anos, abrangendo seis gestões municipais e que fosse revisto a cada oito anos (o Estatuto da Cidade impõe que seja até dez anos, no máximo).

Feita essa modificação do Plano Diretor, os planos setoriais poderiam se alinhar com o mesmo, porque os horizontes temporais seriam compatíveis com o estratégico. Ora, se as Secretarias Municipais devem alinhar seus planos com o plano de governo (quadrienal), sendo que este deve se alinhar com o Plano Diretor, então os planos setoriais estarão

automaticamente alinhados com o Plano Diretor (estratégico). Para que tudo isso ocorra, há necessidade de modificação da Lei Orgânica do Município, a fim de organizar o sistema de planejamento de forma clara.

Por isso, a importância dos fóruns territoriais, mencionados anteriormente, que refletem a participação da população no planejamento estratégico. Se um novo governo municipal quiser modificar o Plano Diretor (estratégico) terá que negociar com a população. Assim, a participação popular dará respaldo para que o planejamento estratégico seja considerado um planejamento de Estado, devendo o planejamento de governo se alinhar com o mesmo.

Dessa forma, quando um novo governo assumir, o seu plano de governo deverá indicar quais as prioridades que pretende atuar, selecionadas com base no Plano Diretor. Essa eleição de prioridades é que vai diferenciar um candidato do outro, por ocasião do processo eletivo para o Executivo municipal. Justifica-se, assim, um maior horizonte temporal para o Plano Diretor, haja vista que alguns planos setoriais já têm uma periodicidade maior que o próprio plano de governo, como o da educação, que é decenal. É incoerente um plano setorial ter um horizonte maior do que o plano de governo.

Pode-se apontar a Secretaria de Finanças (SEFIN) como exemplo de um órgão que reformulou o seu planejamento, isto é, construiu um planejamento estratégico, contribuindo para a viabilidade do Plano Fortaleza 2040, totalmente alinhado com as políticas finalistas. Outras Secretarias já estão neste mesmo caminho, como a de Educação e espera-se que todos tenham essa iniciativa.

6. O Plano Fortaleza 2040 é passível de modificações?

Qualquer proposta de modificação do Plano Fortaleza 2040 deve ser proposta pelas Câmaras Setoriais e encaminhada ao IPLANFOR, que faz a avaliação. Cabe ressaltar que o IPLANFOR possui um representante (articulador) em cada uma das câmaras, que participa de todas as suas reuniões. O coordenador de cada câmara alimenta o status de cada ação dentro do sistema SIGA 2040, enquanto o articulador, após autorização do Superintendente do IPLANFOR, pode alterar o texto ou a data, suprimir alguma ação e outras alterações. Tudo isto em respeito à decisão da sociedade.

7. Como a população pode acompanhar a evolução dos indicadores?

Os indicadores da cidade tem que ser todos publicizados. Os indicadores globais do plano serão mostrados nas revistas produzidas pelo IPLANFOR: o que foi e o que não foi executado, bem como os resultados aferidos. O site do observatório também permite o acesso público, incluindo o “Fortaleza em mapas”, com informações georreferenciadas, contendo indicadores de cada bairro (coeficiente de gini, IDH, população etc.). Ainda, está sendo construída a plataforma “Fortaleza em bairros”, um espaço do bairro para que a população saiba o que está acontecendo e verificar as ações implementadas.

8. O IPLANFOR apresentou alguma proposta para a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico?

O Plano de Saneamento está muito vago, necessitando ser mais detalhado e elaborado um plano executivo para o mesmo. Para o esgotamento sanitário, existem propostas com outras tecnologias, como a Estação de Tratamento de Esgoto Compacta (ETEC), uma vez que foi constatado que as atuais estações de tratamento de esgoto são mais vetores de doença do que de saúde. Essas propostas foram descritas num dos documentos⁵¹ que integra o Projeto Multissetorial de Implementação 1 – Fortaleza 2040, no qual são apresentadas proposições urbanísticas e de mobilidades para Linha Sul do Metrofor - Centro, bem como de infraestrutura.

No caso da rede de esgoto, foram propostas as localizações das ETECs, por bairro, detalhando o seu modelo, quantidades e demanda atendida, por ETEC. O citado documento ainda não publicizado, pois será objeto de discussão com a população dos bairros envolvidos, mas já foram encaminhadas à CAGECE, para estudo e futura implementação, se for o caso.

⁵¹ Esse documento ainda não foi publicizado, pois o seu conteúdo ainda será debatido com a sociedade, para que seja validado e realizadas as modificações decorrentes nas agendas territoriais, se for o caso. Entretanto, a Sra. Lia de Souza Parente cedeu, gentilmente, uma cópia ao Autor, para subsidiar a pesquisa, desde que mantida a confidencialidade dos dados obtidos e mantida a privacidade dos conteúdos da entrevista e do projeto.

APÊNDICE C – PREVISÃO DE RECURSOS NO PPA 2016-2019 E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ PARA O SANEAMENTO BÁSICO

Quadro C1 – Previsão de recursos para o saneamento básico no PPA 2016-2019

TEMA E PROGRAMA	2016	2017-2019	TOTAL
Saneamento básico	470.505.503,00	1.284.685.523,00	1.755.191.026,00
Abast. água, esgot. sanit. e drenagem urb.	310.425.615,00	871.712.840,00	1.182.138.455,00
Secretaria das Cidades	232.115.002,00	849.797.255,00	1.081.912.257,00
CAGECE	78.310.613,00	21.915.585,00	100.226.198,00
Abast. água e esgot. sanit. meio rural	160.079.888,00	412.972.683,00	573.052.571,00
Secretaria de Desenvol. Agrário	67.640.000,00	175.354.325,00	242.994.325,00
Secretaria das Cidades	92.439.888,00	237.618.358,00	330.058.246,00

Fonte: PPA 2026-2017 do estado do Ceará

Quadro C2 – Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2016 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana

Atv. de Caráter Socioambiental	Reabilit. do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Esgot. Sanitário	Reabilit. do Sv. de Esgotamento Sanitário	Gestão do Programa	Total de investimentos
4.969.173,00	9.834.142,00	25.748.423,00	27.076.180,00	4.332.260,00	6.350.435,00	78.310.613,00 (*)

(*) 78.310.613,00 = 12.930.329,00 (receita de serviços) + 17.351.745,00 (transferência capital) + 48.028.539,00 (repasso tesouro estadual)

Fonte: LOA 2016 do Estado do Ceará

Quadro C3 – Execução da LOA 2016 na função saneamento

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADADO	SALDO	RESTOS A PAGAR
Saneamento (total)	1.030.457.363,00 (*)	879.289.170,75	385.071.744,08	310.787.166,28	568.502.004,47	74.284.577,80
Normalização e fiscalização	1.303.120,00	1.303.120,00	749.622,65	749.622,65	553.497,35	0,00
San Bas Rural	92.469.888,00	89.634.071,55	15.833.584,93	15.833.584,93	73.800.486,62	0,00
San Bas Urbano	284.789.902,00	278.573.330,86	81.189.605,47	80.385.694,80	198.187.636,06	803.910,67
Recursos hídricos	651.794.453,00	509.678.648,34	287.298.931,03	213.818.263,90	295.860.384,44	73.480.667,13
Normalização e qualidade	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00	100.000,00	0,00

(*) Tesouro: 66.488.426,00 – Outras fontes: 1.063.695.654,00

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível no site “Ceará transparente”

Quadro C4 – Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2017 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana

Atv. de Caráter Socioambiental	Estruturação do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Esgot. Sanitário	Estrut. do Sv. de Esgotamento Sanitário	Expansão do Sv de Esgota. Sanitário	Gestão do Programa	Exp. do Sv. de Abast. de Água Quixadá	Total de investimentos
1.144.482,00	34.076,00	23.923.834,00	456.666,00	456.666,00	10.088.200,00	15.234.333,00	5.000,00	50.886.591,00 (*)

(*) 50.886.591,00 = 7.551.825,00 (receita de serviços) + 440.024,00 (transfência de capital) + 42.894.742,00 (repasso tesouro estadual)

Fonte: LOA 2017 do Estado do Ceará

Quadro C5 – Execução da LOA 2017 na função saneamento

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO	SALDO	RESTOS A PAGAR
Saneamento (total)	675.268.532,00	606.096.689,91	403.791.489,46	356.541.606,01	249.555.083,90	47.249.883,45
Normalização e fiscalização	1.405.754,00	517.754,00	335.092,91	329.552,91	188.201,09	5.540,00
San Bas Rural	38.712.467,00	11.793.318,76	5.418.884,36	5.292.969,36	6.500.349,40	125.915,00
San Bas Urbano	225.607.019,00	226.302.982,42	125.066.403,29	124.756.919,55	101.546.062,87	309.483,74
Recursos hídricos	337.024.995,00	314.837.654,63	258.278.244,03	218.282.843,81	96.554.810,82	39.995.400,22
Normalização e qualidade	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível no site “Ceará transparente”

Quadro C6 – Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2018 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana

Atv. de Caráter Socioambiental	Reabilitação do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Esgot. Sanitário	Estrut. do Sv. de Esgotamento Sanitário	Reabilitação do Sv de Esgota. Sanitário	Gestão do Programa	Ampliação do armaz. e distrib. do sist. de Abast. d'água/Cedro	Total de investimentos
1.601.668,00	10.248.756,00	41.539.377,00	15.875.142,00	1.075.177,00	33.082.141,00	2.916.455,00	50.000,00	106.388.716,00

(*) **106.388.716,00** = 30.534.508,00 (receita de serviços) + 75.854.208,00 (repasso tesouro estadual)

Fonte: LOA 2018 do Estado do Ceará

Quadro C7 – Execução da LOA 2018 na função saneamento

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO	SALDO	RESTOS A PAGAR
Saneamento (total)	646.580.805,00	552.959.244,36	314.015.026,36	308.765.133,04	244.194.111,32	5.249.893,32
Normatização e fiscalização	534.384,00	534.384,00	270.370,45	270.370,45	264.013,55	0,00
San Bas Rural	19.867.029,00	20.411.826,76	8.166.315,84	8.166.315,84	12.245.510,92	0,00
San Bas Urbano	218.788.174,00	190.882.984,98	75.829.521,51	75.640.934,29	115.242.050,69	188.587,22
Recursos hídricos	346.097.568,00	314.708.202,31	212.376.604,92	212.257.292,65	102.450.909,66	119.312,27
Turismo	61.293.650,00	26.421.846,31	17.372.213,64	12.430.219,81	13.991.626,50	4.941.993,83

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível no site “Ceará transparente”

Quadro C8 – Previsão de investimentos estatais (CAGECE) na LOA 2019 para o Programa 025: abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana

Atv. de Caráter Socioambiental	Reabilitação do Sv. de Abast. de Água	Expansão do Sv. de Abast. de Água	Estruturação do Sv. de Esgot. Sanitário	Expansão do Sv. de Esgotamento Sanitário	Reabilitação do Sv de Esgota. Sanitário	Gestão do Programa	Total de investimentos
1.397.014,00	28.879.982,00	33.982.359,00	2.573.174,00	24.999.747,00	84.974.041,00	11.220.604,00	188.026.921,00

(*) 188.026.921,00 = 65.253.634,00 (receita de serviços) + 122.773.287,00 (repasse tesouro estadual)

Fonte: LOA 2019 do Estado do Ceará

Quadro C9 – Execução da LOA 2019 na função saneamento

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADO	LIQUIDADO	SALDO	RESTOS A PAGAR
Saneamento (total)	551.174.727,79	515.163.409,86	88.233.378,40	80.407.440,01	434.755.969,85	0,00
Normatização e fiscalização	365.293,00	365.293,00	48.236,24	48.236,24	317.056,76	0,00
San Bas Rural	109.376.093,21	101.440.892,75	43.109.637,40	36.936.585,47	64.504.307,28	0,00
San Bas Urbano	134.800.308,90	127.724.191,43	13.129.165,60	12.451.111,60	115.273.079,83	0,00
Recursos hídricos	263.909.699,68	242.909.699,68	30.152.100,30	29.177.267,84	213.732.431,84	0,00
Normalização e qualidade	1.613.333,00	1.613.333,00	0,00	0,00	1.613.333,00	0,00
Turismo	41.110.000,00	41.110.000,00	1.794.238,86	1.794.238,86	39.315.761,14	0,00

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível no site “Ceará transparente”